

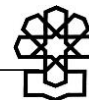
گزارش نظارتی درباره
اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار
۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۵۶۲۳
دی‌ماه ۱۳۹۶

به نام خدا فهرست مطالب

۱.....	خلاصه اجرایی
۱۱.....	مقدمه
۱۴.....	متن، عملکرد و ارزیابی اجرای مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
۱۴.....	ماده (۱)
۱۶.....	ماده (۲)
۱۷.....	ماده (۳)
۱۹.....	ماده (۴)
۲۸.....	ماده (۵)
۳۰.....	ماده (۶)
۳۲.....	ماده (۷)
۳۷.....	ماده (۸)
۴۲.....	ماده (۹)
۴۵.....	ماده (۱۰)
۴۷.....	ماده (۱۱)
۶۰.....	ماده (۱۲)
۶۱.....	ماده (۱۳)
۶۴.....	ماده (۱۴)
۶۵.....	ماده (۱۵)
۶۶.....	ماده (۱۶)
۶۷.....	ماده (۱۷)
۶۸.....	ماده (۱۸)
۷۰.....	ماده (۱۹)
۷۷.....	ماده (۲۰)
۷۸.....	ماده (۲۱)
۷۹.....	ماده (۲۲)
۸۰.....	ماده (۲۳)
۸۱.....	ماده (۲۴)
۸۳.....	ماده (۲۵)
۸۵.....	ماده (۲۶)
۸۶.....	ماده (۲۷)
۸۹.....	ماده (۲۸)
۹۱.....	ماده (۲۹)
۹۲.....	جمع بندی و نتیجه گیری
۱۰۱.....	منابع و مأخذ



گزارش نظارتی درباره
اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار
۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

خلاصه اجرایی

قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در ۱۶ بهمن ماه ۱۳۹۰ با وجود مخالفت دولت وقت، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. مهمترین اهداف این قانون که مجموعاً در ۵۳ حکم در قالب ۲۹ ماده تدوین شده، عبارتند از:

۱. تسهیل کسب و کار به ویژه از طریق تسریع در صدور مجوزها؛

۲. برقراری شفافیت اقتصادی بیشتر به منظور کاهش فساد اقتصادی؛

۳. ایجاد سامانه های پنجره واحد معاملات بخش عمومی و تجارت فرامرزی؛

۴. رفع موانع تولید و سرمایه گذاری به ویژه برای بنگاه های خرد و کوچک.

گزارش پیش رو، سومین گزارش نظارتی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی از اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار است. این گزارش به درخواست کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و با همکاری اعضای کمیته بهبود محیط کسب و کار این کمیسیون، تهیه و تدوین شده است.

شیوه کار در کمیته به این ترتیب بود که در خصوص هریک از مواد ۲۹ گانه قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، نمایندگان دستگاه های اجرایی مسئول، به کمیته دعوت می شدند و توضیحاتی در خصوص عملکرد دستگاه متبوع در اجرای حکم ارائه می دادند. این گزارش نظارتی، عمدتاً براساس اطلاعات کتبی و مستدل ارائه شده توسط دستگاه های مسئول به کمیسیون و مرکز پژوهش ها تدوین شده است.

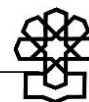
جدول ۱، خلاصه ۵۳ حکم مندرج در ۲۹ ماده قانون بهبود محیط کسب و کار، با ذکر نهاد یا دستگاه مسئول اجرای هر حکم و همچنین ارزیابی اجرا (در قالب سه دسته: اجرا شده، اجرای ناقص و اجرا نشده)، را نشان می دهد:

جدول ۱. ارزیابی اجرای مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار^۱

ردیف	حکم	خلاصه حکم	مسئول اجرا	ارزیابی اجرا
۱	ماده (۱)	تأسیس «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب» و افزایش توانمندی بخش خصوصی و تعاونی در حیطه کشاورزی، آب، منابع طبیعی و صنایع غذایی	اتاق‌ها	اجرا شده
۲	ماده (۲)	درخواست و بررسی نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذیربط که عضو اتاق‌ها نیستند توسط دولت هنگام بررسی موضوعات کسب و کار	دولت	اجرای ناقص
۳	ماده (۳)	استعلام نظر تشکل‌های ذیربط توسط دستگاه‌های اجرایی هنگام تدوین مقررات و بخشنامه‌ها	دستگاه‌های اجرایی	اجرای ناقص
۴	صدر ماده (۴)	تدوین، سنجش و اعلام شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران	اتاق‌ها	اجرا شده
۵	تبصره ماده (۴)	بهبود جایگاه ایران در رتبه‌بندی‌های جهانی محیط کسب و کار (شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی)	وزارت امور اقتصادی و دارایی	اجرا شده
۶	صدر ماده (۵)	تهیه فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی	اتاق‌ها	اجرا نشده
۷	تبصره «۱» ماده (۵)	جلوگیری از فعالیت موازی تشکل‌ها در فعالیت‌های صادرات غیرنفتی	اتاق‌ها	اجرا نشده
۸	تبصره ماده «۲» (۵)	بررسی نظرات اصناف یا تشکل‌های جدید اقتصادی سراسری	- دولت - اتاق ایران	اجرا شده
۹	ماده (۶)	ارائه مستمر آمارهای مورد نیاز فعالان اقتصادی	مرکز آمار ایران	اجرای ناقص
۱۰	صدر ماده (۷)	ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	سازمان اداری و استخدامی کشور ^۲	اجرای ناقص
۱۱	قسمت پایانی ماده (۷)	صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد	دستگاه‌های فرعی صدور مجوزهای کسب و کار	اجرای ناقص
۱۲	ماده (۸)	الکترونیکی کردن فرم‌ها و فرآیند اداری تجارت خارجی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	اجرای ناقص
۱۳	ماده (۹)	قرار دادن ظرفیت‌های روابط خارجی و نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج از کشور در اختیار فعالان اقتصادی	وزارت امور خارجه	اجرای ناقص
۱۴	ماده (۱۰)	تسهیل تردد سرمایه‌گذاران خارجی و شرکای تجاری ایران	وزارت امور خارجه	اجرای ناقص
۱۵	صدر ماده (۱۱)	تشکیل شورای گفتگو	شورای گفتگو	اجرا شده

۱. در ستون «موضوع» و «نهاد/ دستگاه(های) مسئول» تا حد امکان تلاش شده عیناً از عبارتهای متن قانون استفاده شود.

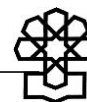
۲. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی (سابق).



ردیف	حکم	خلاصه حکم	مسئول اجرا	ارزیابی اجرا
۱۶	تبصره «۴» صدر ماده (۱۱)	قرار گرفتن مصوبات شورای گفتگو در دستور کار هیئت وزیران ظرف مدت ۳۰ روز	شورای گفتگو	اجرا نشده
۱۷	بند «الف» ماده (۱۱)	پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه شورای گفتگو	شورای گفتگو	اجرا نشده
۱۸	بند «ب» ماده (۱۱)	استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکل‌های اقتصادی سراسری	شورای گفتگو	اجرای ناقص
۱۹	بند «پ» ماده (۱۱)	ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و تذکرات متقابل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان تشکل‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی	شورای گفتگو	اجرای ناقص
۲۰	بند «ت» ماده (۱۱)	ارائه پیشنهاد برای ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب و کار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی در کشور	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۱	بند «ث» ماده (۱۱)	بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته ماده (۷۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه سابق) و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها	شورای گفتگو	اجرای ناقص
۲۲	بند «ج» ماده (۱۱)	پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات موجود در قوانین و مقررات و رویه‌ها برای بنگاه‌های با مالکیت غیر از بخش‌های خصوصی و تعاونی و زمینه‌سازی برای حذف یا تعمیم این امتیازات	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۳	بند «چ» ماده (۱۱)	ارائه پیشنهاد در مورد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی با فعالان اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی به منظور ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۴	بند «ح» ماده (۱۱)	زمینه‌سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات با همکاری تشکل‌های اقتصادی به منظور گسترش پایه مالیاتی	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۵	بند «خ» ماده (۱۱)	تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی	شورای گفتگو	اجرای ناقص
۲۶	بند «د» ماده (۱۱)	تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۷	ماده (۱۲)	ارائه کتبی دلایل مخالفت شورای گفتگو با درخواست‌های رد شده تشکل‌های اقتصادی توسط دبیرخانه شورای گفتگو	شورای گفتگو	اجرا نشده
۲۸	صدر ماده (۱۳)	تشکیل شوراهای استانی گفتگوی دولت و بخش خصوصی	استانداران	اجرا شده
۲۹	تبصره ماده (۱۳)	دستورالعمل نحوه تشکیل و اداره جلسات شورای گفتگو	دبیرخانه شورای گفتگو	اجرا شده

ردیف	حکم	خلاصه حکم	مسئول اجرا	ارزیابی اجرا
۳۰	ماده (۱۴)	تعیین یکی از معاونان دستگاه‌های اجرایی و قضایی مرتبط با محیط کسب‌وکار در تهران و مراکز استان‌ها به‌عنوان مسئول بهبود محیط کسب‌وکار	وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و قضایی	اجرای ناقص
۳۱	تبصره ماده (۱۴)	تشخیص دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار	وزیر امور اقتصادی و دارایی	اجرا شده
۳۲	ماده (۱۵)	پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی سراسر کشور به سؤالات نمایندگان تشکل‌ها و فعالان اقتصادی	کلیه دستگاه‌های اجرایی	اجرای ناقص
۳۳	ماده (۱۶)	آماده‌سازی مکان‌هایی برای عرضه کالاهای ایرانی، دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه	- شهرداری‌ها - وزارت راه و شهرسازی - وزارت صنعت، معدن و تجارت	اجرا نشده
۳۴	ماده (۱۷)	تشکیل سازمان نظام مشاوره مدیریت	- اتاق‌ها - دولت	اجرا نشده
۳۵	ماده (۱۸)	فراهم آوردن زمینه شکل‌گیری تشکل‌های صنفی بخش ساختمان	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	اجرای ناقص
۳۶	صدر ماده (۱۹)	ایجاد پایگاه جامع معاملات بخش عمومی و انتشار اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی	سازمان برنامه و بودجه ^۱	اجرا نشده
۳۷	قسمت پایانی ماده (۱۹)	ارائه اطلاعات یاد شده در صدر ماده به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی	کلیه دستگاه‌های اجرایی	اجرا نشده
۳۸	تبصره ماده «۲» (۱۹)	رسیدگی به عدم انتشار اطلاعات معاملات بخش عمومی در پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی و تصمیم‌گیری براساس ماده (۶۱) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی	شورای رقابت	اجرا نشده
۳۹	ماده (۲۰)	شمول قانون برگزاری مناقصات به همه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته	دستگاه‌های اجرایی	اجرا نشده
۴۰	ماده (۲۱)	انتشار اطلاعات ترک مناقصه‌های برگزار شده در پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی	دستگاه‌های اجرایی	اجرا نشده
۴۱	ماده (۲۲)	اولویت دادن به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی در معاملات دستگاه‌های اجرایی	کلیه دستگاه‌های اجرایی	اجرا نشده
۴۲	صدر ماده (۲۳)	استفاده از فرم‌های یکسان در قرارداد با شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی	کلیه دستگاه‌های اجرایی	اجرای ناقص
۴۳	تبصره ماده (۲۳)	تهیه فرم‌های یکنواخت برای عقود مالی در بانک‌ها و همچنین نحوه اعطای تسهیلات و شیوه‌های اخذ ضمانتنامه	بانک مرکزی جمهوری اسلامی	اجرای ناقص

۱. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سابق).



ردیف	حکم	خلاصه حکم	مسئول اجرا	ارزیابی اجرا
		از بخش‌های خصوصی و تعاونی، با اعتبارسنجی مشتریان توسط بانک مرکزی و تصویب آن در شورای پول و اعتبار	ایران	
۴۴	صدر ماده (۲۴)	اطلاع‌رسانی تغییرات سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی مدتی قبل از اعمال تغییر	دولت و دستگاه‌های اجرایی	اجرا نشده
۴۵	تبصره ماده (۲۴)	تعیین زمان اطلاع‌رسانی قبل از تغییرات برای هر یک از سیاست‌ها و مقررات و رویه‌های اجرایی پس از مشورت با شورای گفتگو	هیئت وزیران	اجرا نشده
۴۶	ماده (۲۵)	پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات در هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی	شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات	اجرا نشده
۴۷	تبصره «۲» ماده (۲۵)	تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز	شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز	اجرا نشده
۴۸	ماده (۲۶)	منع اعلام تعطیلی روزهای کاری	دولت	اجرا شده
۴۹	صدر ماده (۲۷)	منع استفاده اشخاص حقوقی که دولت و دستگاه‌های اجرایی در آنها هر نوع سهام مدیریتی دارند از امتیازات و منافع تخصیصی به بخش‌های تعاونی و خصوصی	دولت	اجرا نشده
۵۰	تبصره «۲» ماده (۲۷)	اتخاذ ترتیبات قانونی برای منع مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی	دولت	اجرا نشده
۵۱	ماده (۲۸)	اعمال اقدامات قانونی برای نحوه رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی و نحوه رسیدگی به اعتراض پرداخت‌کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی	دولت	اجرای ناقص
۵۲	صدر ماده (۲۹)	اعمال اقدامات قانونی برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری	- قوه قضائیه - دولت	اجرا نشده
۵۳	تبصره ماده (۲۹)	رسیدگی به جرائم مرتبط با فعالیت‌های تجاری و اختلافات بین بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد در شوراهای حل اختلاف یا شعب خاص، تا زمان تأسیس دادگاه‌های تجاری	قوه قضائیه	اجرای ناقص

مأخذ: مستخرج از محتوای گزارش.

در جدول ۲، وضعیت اجرای عملکرد دستگاه‌ها در ۵۳ حکم مندرج در قانون بهبود محیط کسب و کار ذکر شده است.

جدول ۲. خلاصه عملکرد مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

عملکرد	تعداد احکام	درصد
اجرا شده	۹	۱۷
اجرای ناقص	۱۹	۳۶
اجرا نشده	۲۵	۴۷
کل احکام	۵۳	۱۰۰

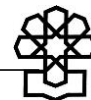
مأخذ: همان.

جدول ۲ نشان می‌دهد که پس از گذشت حدود پنج سال و نیم از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، صرفاً حدود یک‌پنجم از مفاد قانون مذکور اجرا شده و حدود نیمی از احکام قانون مذکور اساساً اجرا نشده‌اند. محتوای ۲۵ حکم اجرا نشده قانون مورد بررسی، در بردارنده مهمترین و مؤثرترین احکام برای برقراری شفافیت اقتصادی، تسهیل فعالیت‌های اقتصادی، و بهبود محیط کسب و کار کشور است.

با توجه به گزارش‌های دریافتی از ذینفعان این قانون و نیز نهادها و دستگاه‌های مسئول اجرای قانون بهبود محیط کسب و کار، توضیحات و نقدهای بیان شده در کمیته بهبود کسب و کار و ارزیابی‌ها و بررسی‌های صورت گرفته، نکاتی به شرح زیر قابل توجه است:

۱. یکی از عوامل اصلی عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور و اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام هر یک از قوانین و مقررات و همچنین تورم قوانین و مقررات، عدم دریافت نظرات بخش خصوصی و طبعاً عدم اطلاع از مواضع آنها در هر مورد، توسط نهادهای تهیه‌کننده لوایح و طرح‌هاست. بخش خصوصی نیز با وجود مطالبه‌گری در این حوزه، هنوز موفق به ایجاد نهادها و سازوکارهای لازم برای ارائه نظرات و پیگیری بازخورد نظرات فعالان اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات نشده است. با وجود تصریح مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، و علاوه بر آنها، تأکید مجدد ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، همچنان از نظرات تشکل‌های بخش خصوصی به نحو بایسته و نظام‌مند در نظام مقررات‌گذاری کشور استفاده نمی‌شود.

۲. تکلیف ارتقای رتبه ایران در «شاخص سهولت انجام کسب و کار» بانک جهانی، در تبصره ماده (۴) قانون بهبود محیط کسب و کار همچنین حکم مندرج در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده است. با در نظر گرفتن محیط کسب و کار کشور و همچنین نماگرها و مؤلفه‌های متعدد و نقش هریک از دستگاه‌ها از قوای سه‌گانه، این امر بسیار دشوار و نیازمند عزم و تلاشی جدی، نه فقط از سوی قوه مجریه، بلکه از سوی قوای قضائیه و مقننه و دیگر ارکان حاکمیت است. چنان‌که در گزارش عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در این باره آمده است، تلاش‌های بسیار و قابل تقدیری در این خصوص



صورت گرفته است. گرچه شایان ذکر است ارتقای رتبه ایران در این شاخص در گزارش‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶، نه به‌موجب اصلاح فرآیندها و رویه‌های واقعی و دست‌وپاگیر برای کسب‌وکارها، بلکه بیشتر بر مبنای بازنگری و تصحیح داده‌ها توسط بانک جهانی در ارزیابی شاخص مذکور بوده است. علاوه بر این، متأسفانه رتبه ایران در آخرین گزارش منتشر شده این شاخص (۲۰۱۸)، ۴ رتبه نسبت به ارزیابی سال پیش بدتر شده و در میان ۱۹۰ کشور مورد ارزیابی، از رتبه ۱۲۰ به رتبه ۱۲۴ نزول کرده است.

از سوی دیگر، باید به ملاحظه مهم توجه داشت که ارزیابی «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» به‌رغم آنکه نشانگر تصویری مقایسه‌ای از وضعیت کسب‌وکار کشور با دیگر کشورهاست، اما به‌دلیل محدودیت‌های روش‌شناسانه، وضعیت واقعی کسب‌وکار در کشور را نشان نمی‌دهد. برای مثال، براساس پیش‌فرض‌های روش‌شناسانه این پایش، صرفاً شهر تهران بررسی می‌شود، در حالی که کشور ما برخلاف برخی کشورهای حوزه خلیج فارس، به‌لحاظ جغرافیایی پهناور بوده و هر منطقه، دارای مقتضیات خاصی است که باید در یک ارزیابی قابل اتکا، آنها را ملاحظه کرد.

۳. احکام مندرج در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و اصلاحات بعدی آن براساس ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید...، که در ذیل ماده (۷) قانون بهبود محیط کسب‌وکار به احکامی دائمی تبدیل شده است (موضوع صدور مجوزهای فعالیت‌های اقتصادی به شکل پنجره واحد) به‌نحو پراکنده و تا حدی مبهم تنظیم شده‌اند. ابهام در نهاد مسئول ایجاد و اداره پنجره واحد، اصلی‌ترین ابهام این ماده است. به‌ویژه این ابهام صلاحیتی برای وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنعت، معدن و تجارت وجود دارد و این امر، یکی از اختلافاتی است که باعث شده اجرای این حکم قانونی مهم، تاکنون با اثربخشی لازم انجام نشده باشد.

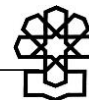
۴. یکی از مهمترین دلایل اجرای ناقص و غیراثربخش ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (موضوع ایجاد سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی) همچون دیگر سامانه‌هایی از این جنس، این است که متأسفانه قانونگذار در تصویب قوانین مربوط به این موضوعات، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نمی‌کند یا مفاد آنها را نادیده می‌گیرد. این رویه، منجر به از میان رفتن شفافیت، تمرکز و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع خواهد شد. بررسی‌ها نشانگر آن است که در موضوع ایجاد سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی، رویکرد قانونگذار به‌جای نظارت و پیگیری مؤثر برای اجرای قانون، تصویب دوباره قانون در همان موضوع و در نتیجه همپوشانی و اخلاف در صلاحیت‌های دستگاه‌های مجری است. در این موضوع، در ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شد با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذیربط، «فرآیند تجارت خارجی... را به‌صورت الکترونیکی درآورد». اما حدود ۱۶ ماه بعد، قانونگذار بدون هیچ اشاره‌ای به قانون بهبود مستمر...، موادی را در موضوع مشابه در «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به

تصویب رساند. با وجود اینها، قانونگذار مجدداً در بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، مسئول ایجاد پنجره واحد در امور گمرکی در امر تجارت خارجی را گمرک جمهوری اسلامی ایران تعیین کرد. در ماده اخیر نیز مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز که کمتر از دو سال به تصویب رسیده بود و به موجب آن، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» متشکل از مقامات عالی‌رتبه از سه قوه و دیگر نهادهای حکومتی به‌منظور «سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، تشکیل شده بود، مورد ملاحظه قرار نگرفت.

۵. حضور نامنظم اعضا، به‌ویژه اعضای دولتی، در «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی»، از کارآمدی و اثربخشی این شورا کاسته است. شورای گفتگو نهادی است که در صورت مشارکت و دغدغه اعضا می‌تواند در حل مشکلات تولید و سرمایه‌گذاری کاملاً مؤثر باشد؛ اما هم در دولت دهم و هم در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، حضور و مشارکت مؤثر وزرای عضو در این شورا جدی گرفته نشده است و یکی از دلایل عدم اجرا یا اجرای ناقص بسیاری از احکام مهم مندرج در بندهای ماده (۱۱) نیز همین است. اعضای حکومتی شورای گفتگو (قوای سه‌گانه) در مقایسه با اعضای نماینده بخش خصوصی و تعاونی، حائز اکثریت هستند و به‌ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس، نقش قابل توجهی در شورای گفتگو ایفا می‌کند.

۶. گرچه بخش خصوصی و تعاونی حکم مبنی بر در دستور کار قرار گرفتن مصوبات شورای گفتگو ظرف سی روز در هیئت وزیران را فرصتی برای بررسی جدی نظرات و پیشنهادهای خود در دولت تلقی می‌کند؛ با این حال، در اینکه این فرصت به چه کیفیتی و تا چه حدی هدف بخش خصوصی و تعاونی را برآورده می‌کند، سؤالاتی جدی وجود دارد. به‌نظر می‌رسد این حکم بدون در نظر گرفتن پیش‌نیازهای نهادی لازم به تصویب رسیده است و بنابراین نمی‌توان به اجرایی شدن آن، حتی در بلندمدت امیدوار بود. مصوبات شورای گفتگو و همچنین کمیته بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی، از قابلیت در دستور کار قرار گرفتن در هیئت وزیران برخوردار نیستند. تدوین پیش‌نویس مقرر یا دستور کار هیئت وزیران، امر فنی و پیچیده‌ای است که حتی دولت نیز با وجود نهادها و نیروی انسانی پرشمار، به‌کندی و در بسیاری موارد، بدون در نظر گرفتن اصول مقرراتگذاری، در خصوص آن اقدام می‌کند. به‌نظر می‌رسد این حکم براساس نوعی «بیش‌برآورد» از توان و ظرفیت شورای گفتگو به تصویب رسیده است.

۷. اجرای برخی از احکام بندهای ماده (۱۱) (از جمله بندهای «الف»، «ت» و «ث»)، نیازمند کارشناسی دقیق و قابل اتکا در دبیرخانه شورای گفتگو است. بدون تدارک دستور جلسات متکی بر کار پژوهشی و کارشناسی دقیق، بی‌تردید قسمت عمده‌ای از جلسات این شورای مهم، به بحث و جدل راجع به امور کلی و بیان دغدغه‌ها و مسائل، بدون ارائه راهکارهایی مشخص و مؤثر اختصاص خواهد یافت. بر همین مبناست که در بند «الف» ماده (۱۱) تصریح شده است که پیشنهاد وضع، اصلاح یا حذف مقررات



توسط شورای گفتگو، «براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا» صورت می‌گیرد. اما تاکنون، گزارش‌های مقتضی در این خصوص توسط دبیرخانه مذکور ارائه نشده است.

۸. جنس حکم مندرج در بند «د» ماده (۱۱) (تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های خصوصی و تعاونی توسط شورای گفتگو) مشابه با حکم مندرج در بند «ج» همین ماده (پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات رانت‌زا، ضدرقابتی و انحصاری بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی در قوانین و مقررات و رویه‌ها) است. انجام چنین وظایف مهم، حساس و بنیادین، بیش از توان نهادهای تازه‌تأسیس و بدون پیوندهای لازم با نهادهای حاکمیتی به‌نظر می‌رسد. انجام چنین تکالیفی، نیازمند تصمیمات سیاستی در سطوح کلان و همدلی و عزم همه دستگاه‌های حاکمیتی برای انجام اصلاحات نهادی در جهت از میان بردن زمینه‌های رانت‌زا و مهیا کردن بستر اقتصاد رقابتی است. بر این اساس است که عدم اجرای این حکم و احکامی از این قبیل، کاملاً قابل پیش‌بینی است. بعید به‌نظر می‌رسد انجام چنین امور مهمی، صرفاً از طریق وضع قانون و سپردن آنها به شوراهایی همچون شورای گفتگو، شدنی باشد.

۹. در شرایطی که بازار ایران در سال‌های اخیر با حضور چشمگیر تولیدکنندگان و برندهای خارجی مواجه بوده است و دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار و مصرف‌کنندگان، روز به روز محدودتر شده است و جای کالاهای ایرانی در قفسه‌های فروشگاه‌ها و مراکز خرید را، کالاهای خارجی می‌گیرند، اجرای ماده (۱۶) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مبنی بر ایجاد مکان‌هایی برای عرضه کالاهای ایرانی، می‌توانست منفذی برای رساندن محصولات تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار باشد. اما متأسفانه شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، با کوتاهی در اجرای حکم این ماده، این سهولت را از تولیدکنندگان ایرانی دریغ کرده‌اند.

۱۰. در خصوص تأسیس «سازمان نظام مشاوره مدیریت»، دولت طی فرآیند بی‌سابقه و عجیب، به‌طور رسمی اجرای حکم ماده (۱۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را متوقف کرده است. بدین شرح که به‌دلیل موافق نبودن دولت با تشکیل سازمان نظام مشاوره مدیریت - به‌ترتیب مقرر شده در ماده (۱۷) قانون مذکور - اجرای حکم مورد بحث به تصویب اصلاحیه یک قانون دیگر و اجرای متعاقب آن قانون احاله داده شده است. عدم اجرای حکم قانونی به بهانه غیرقابل توجیه مطرح‌شده، ازجمله رویه‌های بدیع در نقض حاکمیت قانون است.

۱۱. سوای بی‌توجهی و کم‌کاری سازمان برنامه و بودجه کشور در اجرای حکم ماده (۱۹) در ایجاد «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی»، این آسیب قابل توجه است که برای ساماندهی معاملات بخش عمومی، احکام قانونی متعدد (۶ حکم قانونی در ۶ قانون) و دارای همپوشانی به این شرح به تصویب رسیده است:

اول - ماده (۲۳) «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳)

دوم - بند «ب» ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۹۰/۱۰/۳)

سوم - ماده (۱۹) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

چهارم - بند «۴۱» ماده واحده «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۵/۱۹)

پنجم - ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)

ششم - ماده (۹) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی

ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)

احکام پیش‌گفته، در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی را در این خصوص دچار ابهام‌ها و اختلافاتی کرده و سبب موازی‌کاری و هدررفت منابع عمومی شده است. شناسایی جامع و تنقیح دقیق مجموعه این احکام قانونی متعدد و کشف مراد نهایی قانونگذار یا حکم نهایی حاصل از این مجموعه مواد متعدد قانونی، نخستین و مهمترین گام برای رفع اختلافات و استقرار یک نظم قانونی اثربخش و کارآمد برای هزینه‌کرد این بخش عمده از وجوه عمومی کشور است.

توضیح بیشتر اینکه تصویب ماده (۵۰) قانون احکام دائمی در خصوص تشکیل «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت»، بدون در نظر گرفتن مفاد ماده (۱۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، یکی از وقایع قابل انتقاد قانونگذاری است. پس از تصویب قانون مذکور که با هدف تجمیع و یکپارچه‌سازی سامانه‌های متعدد موجود صورت گرفت، تصویب‌نامه‌ای به تصویب دولت رسید و ایجاد و اداره سامانه موضوع این ماده (با عنوان «ستاد»)، به وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی)، سپرده شد. در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که در اجرای حکم قانونی ایجاد سامانه معاملات بخش عمومی، مشابه اتفاقی رخ داده که در خصوص اجرای فرآیند پنجره واحد تجارت خارجی (ماده (۸) قانون بهبود مستمر...) توضیح داده شد. وجود قوانین متعدد که انجام امور مشابه را به دستگاه‌های مختلف سپرده‌اند، باعث نوعی آشفتگی و موازی‌کاری شده که در نهایت، به عدم اجرای کامل و مؤثر اتفاق مورد نظر قانونگذار، یعنی وجود سامانه‌ای به‌روز، جامع، متمرکز و قابل اتکا برای معاملات بخش عمومی، انجامیده است.

۱۲. برداشت حاکم، براساس بند «الف» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، این است که اشخاص حقوقی بخش دولتی در معاملات بخش عمومی ارجحیت دارند؛ در حالی که ماده (۲۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، جهتی کاملاً مخالف را مقرر کرده است. به نظر می‌رسد تصویب ماده (۲۲) براساس رویکرد جدید سیاستگذاران نسبت به بخش خصوصی و تبدیل بدبینی پیشین به بخش خصوصی به خوشبینی امروز و حتی تسهیل مشارکت این بخش در اقتصاد با توجیهات متعدد، به‌ویژه کارآیی، صورت گرفته است؛ اما محتوای نظام حقوقی که براساس سیاست‌های دولت - محور در اقتصاد شکل گرفته است (از جمله قانون محاسبات عمومی) بدون تغییر باقیمانده و همگام و سازگار با دیدگاه‌های جدید، اصلاح نشده است. این عدم انسجام و ناسازگاری مواد قانونی در طول سال‌های بعد از



انقلاب اسلامی، از جمله موانع اجرای احکام قانونی مبتنی بر به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی و ضرورت فعال شدن بخش خصوصی برای بهبود محیط کسب و کار، محسوب می‌شود.

۱۳. یکی از دلایل اجرای ناقص ماده (۲۵) (در خصوص پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات در هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی)، مفاد آیین‌نامه اجرایی آن است که به‌نظر بخش خصوصی و تعاونی، مغایر با هدف قانونگذار از تصویب اصل ماده است. در واقع قیود در نظر گرفته شده برای این حمایت در آیین‌نامه اجرایی، به‌نحوی است که حمایت مقرر شده در اصل ماده قانونی را بلا اثر و خنثی می‌کند.

علاوه بر این، نکته‌ای که باید به‌لحاظ اصول قانونگذاری مورد توجه خاص قانونگذار قرار گیرد، در نظر داشتن و ارزیابی مقدرات و الزامات هریک از انواع حمایت‌ها از بخش خصوصی و تعاونی، پیش از تصویب قانون است. در قضیه مورد بحث، قصد قانونگذار در حمایت از بخش خصوصی و تعاونی، به‌دلیل آماده نبودن زمینه‌ها و الزامات و همچنین واقعیات اجرایی محقق نشده است. نتیجه تصویب مفاد قانونی حمایتی مانند ماده (۲۵) قانون مذکور، چیزی جز افزودن بر بار قوانین و مقررات بلااستفاده و بدون تأثیرگذاری نیست. چنان‌که پیش از تصویب چنین مفادی، ارزیابی دقیق مبتنی بر نظرات بخش‌های مربوط و ذینفع، به‌ویژه بخش‌های مجری قانون صورت گیرد، امید بیشتری برای اجرای مؤثر قانون و برخورداری بخش خصوصی و تعاونی از امتیازات آن وجود خواهد داشت.

مقدمه

در طول فعالیت کمیسیون ویژه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در مجلس هشتم و ارائه گزارش‌های نظارتی به صحن علنی، ضرورت بهبود محیط کسب و کار و رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، بر همگان آشکار شد. از سوی دیگر، ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، تهیه «پیش‌نویس قانون ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» را برعهده اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی و اتاق تعاون گذاشته بود. با ارائه پیش‌نویس اولیه این لایحه توسط اتاق‌ها به دولت و مجلس و به‌دلیل عدم ارائه لایحه توسط دولت، کمیسیون ویژه، «طرح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» را با مشورت اتاق‌ها و مرکز پژوهش‌ها تدوین کرده و در دی‌ماه ۱۳۸۹ برای بررسی به کمیسیون ارجاع کرد.^۱ در نهایت، «قانون

۱. سابقه تدوین پیش‌نویس قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و ارائه آن به مجلس، به این شرح است که پیش‌نویس تهیه شده توسط اتاق‌ها در ۶۲ ماده در ۱۲ خردادماه ۱۳۸۹ طی نامه‌ای به دولت و مجلس شورای اسلامی ارسال شد. پیش‌نویس مربوط توسط رئیس مجلس به کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ارسال شد. پس از بحث و بررسی اولیه درباره این پیش‌نویس در کمیسیون، مرکز پژوهش‌ها مأمور شد با تشکیل کارگروهی شامل نمایندگان اتاق‌ها، دولت و متخصصان ذیربط، پیش‌نویس مربوط را بررسی کند و چنانچه دولت برای ارسال آن به مجلس به‌صورت لایحه اقدامی نکرد، پیش‌نویس به‌صورت طرح قانونی بازنویسی شود. این پیش‌نویس طی ۲۵ جلسه کارگروه و کمیته‌های حقوقی - اقتصادی زیرمجموعه آن و پس از نظرخواهی از طیف وسیعی از دستگاه‌ها و صاحب‌نظران، از مرداد تا

بهبود مستمر محیط کسب و کار» در ۱۶ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ به تصویب رسید.

اجرای این قانون پس از تصویب با چالش‌هایی مواجه شد. به این ترتیب که دولت دهم در جریان تصویب این قانون به شدت مخالفت خود را ابراز کرد؛ به طوری که رئیس‌جمهور سابق صریحاً به تصویب این قانون در مجلس اعتراض کرد و مصوبه مجلس شورای اسلامی را نیز ابلاغ نکرد و سرانجام رئیس مجلس شورای اسلامی در پایان مهلت قانونی (۱۳۹۰/۱۲/۲۸) ناچار شد آن را برای درج در روزنامه رسمی ابلاغ کند. با این وضعیت تعلل در اجرای مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار توسط دولت سابق شاید چندان جای تعجب نداشته باشد؛ اما از آنجا که یکی از شعارهای انتخاباتی حسن روحانی در انتخابات خردادماه ۱۳۹۲ اجرای مجدانه و مؤثر این قانون بود^۱ و ایشان در مصاحبه‌های بعدی نیز وعده اجرای این قانون را مطرح کردند، انتظار می‌رود مفاد این قانون به شایستگی و با تأثیرگذاری، اجرا شود. گزارش پیش‌رو، سومین گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار است (گزارش نخست، در مهرماه ۱۳۹۳ منتشر شد،^۲ و گزارش دوم در آذرماه ۱۳۹۴ در صحن علنی قرائت شد.^۳ این گزارش به درخواست و همکاری نزدیک اعضای کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و کمیته بهبود محیط کسب و کار آن کمیسیون و به‌ویژه یاری همه‌جانبه دبیران کمیسیون، تهیه و تدوین شده است.^۴

شیوه کار در کمیته به این ترتیب بود که در خصوص هر یک از مواد ۲۹ گانه قانون بهبود مستمر...، نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مسئول به کمیته دعوت می‌شدند و توضیحاتی در خصوص عملکرد دستگاه متبوع در اجرای حکم ارائه می‌دادند. آنچه به‌طور خاص در این گزارش مد نظر قرار گرفته است، گزارش‌های کتبی و مستدل دستگاه‌ها و نهادهای مسئول است که به کمیسیون و مرکز پژوهش‌ها ارائه شده است. گزارش عملکرد این قانون، به دفعات به‌وسیله نامه رسمی درخواست و پیگیری شده که طبعاً با واکنش‌های متفاوتی از سوی دستگاه‌ها مواجه شده است. شایان ذکر است بیشترین همکاری در ارائه گزارش‌های عملکرد این قانون، از سوی دو نهاد اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه

آذرماه ۱۳۸۹ در ۲۴ ماده بازنویسی و به کمیسیون ارائه شد و سرانجام در ۴ بهمن‌ماه ۱۳۸۹ يك فوریت آن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید؛ ر. ک.: سیدامیر سیاح، «سامانه بهبود مستمر محیط کسب و کار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۰۸۲۸، خردادماه ۱۳۹۰، صص ۱-۲.

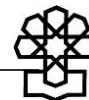
۱. ایشان در گفتگو با شبکه خبر، مورخ ۱۳ خردادماه ۱۳۹۲ تصریح کرده است: «قول می‌دهم... دولت تدبیر و امید این دو قانون بسیار مهم، یکی مربوط به گردش اطلاعات و شفافیت [قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۴)] و یکی بهبود مستمر [محیط] کسب و کار...، ظرف ۹۰ روز اول، آیین‌نامه‌ها تدوین می‌شود و ابلاغ می‌شود و اجرا خواهد شد و این تحول بزرگی را ایجاد می‌کند».

۲. شاهین جواد، «گزارش نظارتی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۹۴۳، مهر ۱۳۹۳.

۳. قابل مشاهده در پایگاه خبرگزاری خانه ملت (۱۵ آذر ۱۳۹۴) به آدرس زیر:

<http://www.icana.ir/Fa/News/289575>

۴. در اینجا لازم است به‌طور خاص، از همکاری جناب آقای حمیدرضا فولادگر (رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید...، سرکار خانم سهیلا جلودارزاده (رئیس کمیته بهبود محیط کسب و کار کمیسیون) و دبیران کمیسیون، جناب آقای حجت نجفی‌زاده و جناب آقای علی صادقی، قدردانی شود.



شورای گفتگو) و معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) صورت گرفته است که مستلزم تقدیر است.

روش تنظیم این گزارش، به تفکیک در خصوص هر ماده، به شرح زیر است:

اول، متن هر ماده عیناً داخل کادر قرار گرفته است.

دوم، «گزارش عملکرد» هر ماده با توجه به نامه‌ها و گزارش‌های واسله به کمیسیون و مرکز پژوهش‌ها، ذکر شده است. در صورتی که ماده‌ای حاوی بیش از یک حکم بوده است، گزارش عملکرد هر جزء ماده با عنوان مجزا، ذکر شده است.

سوم، در بخش «ارزیابی اجرا»، توضیحاتی در خصوص نقد و بررسی گزارش عملکرد دستگاه‌ها، ملاحظاتی راجع به ماده و همچنین موانع اجرای هر ماده ذکر شده است. در مورد مواد حاوی بیش از یک حکم، ذیل گزارش عملکرد هر حکم، ارزیابی اجرای هر حکم به‌طور مجزا آمده است. در بخش پایانی، گزارش عملکرد اجرای قانون در قالب جداولی تنظیم شده و جمع‌بندی تحلیل‌های صورت گرفته ارائه شده است.

متن، عملکرد و ارزیابی اجرای مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

ماده (۱)

در این قانون اصطلاحات زیر به جای عبارات مشروح تعریف شده به کار می‌روند:

الف) اتاق‌ها: شامل اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.^۱

تبصره - اتاق بازرگانی، صنایع و معادن ایران از تاریخ تصویب این قانون به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (اتاق ایران) تغییر نام می‌یابد.

اتاق ایران موظف است وظایف ناشی از قانون تأسیس اتاق و بند «د» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در حیطه کشاورزی، آب و منابع طبیعی و صنایع غذایی را در اولویت برنامه‌های خود قرار دهد و با اجرای یک برنامه سه‌ساله ویژه، شامل ایجاد «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب (غیردولتی)» توانمندی خود در این بخش‌ها را ارتقا بخشد.

ب) تشکل اقتصادی: تشکل‌هایی که به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی اعضا و ساماندهی فعالیت و بهبود وضعیت اقتصادی اعضا اعم از حقیقی و حقوقی، به موجب قانون و یا به صورت داوطلبانه توسط مدیران صنایع و معادن، کشاورزی، بازرگانی، خدمات و نیز صاحبان کسب یا پیشه یا حرفه و تجارت نزد اتاق‌ها یا سایر مراجع قانونی ثبت شده یا می‌شوند.

پ) تشکل اقتصادی سراسری: آن دسته از تشکل‌های اقتصادی که در چندین استان کشور شعبه و عضو داشته باشند.

تبصره - تشخیص سراسری بودن تشکل‌های اقتصادی حسب مورد برعهده اتاق‌هاست.

ت) قانون اصل چهارم: عبارت از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است.

ث) کسب و کار: به هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع اقتصادی اطلاق می‌شود.

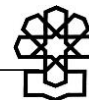
ج) محیط کسب و کار: عبارت است از مجموعه عوامل مؤثر در اداره یا عملکرد بنگاه‌های تولیدی که خارج از کنترل مدیران آنها می‌باشند.

چ) شورای گفتگو: عبارت از شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی موضوع ماده (۷۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ است.

ح) دستگاه‌های اجرایی: شامل کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ است.

خ) معاملات متوسط و بزرگ: عبارت از معاملات موضوع ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات است.

۱. شایان ذکر است رئیس اتاق اصناف ایران، در نامه‌ای خطاب به رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، درخواست اضافه شدن نام اتاق اصناف ایران به فهرست اتاق‌ها (مندرج در بند «الف» ماده (۱) قانون بهبود مستمر...) را مطرح کرده است؛ به شماره ۷/۰۹/۳۰۹ مورخ ۱۳۹۶/۳/۸.



گزارش عملکرد

براساس تبصره بند «الف» ماده (۱)، اتاق ایران موظف است توانمندی‌های خود را در حیطه کشاورزی، آب و منابع طبیعی و صنایع غذایی، با برنامه‌ریزی از طرق گوناگون، از جمله نهادسازی، ارتقا دهد. براساس گزارش واصله از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران^۱، از نیمه سال ۱۳۹۳، «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب» توسط دفتر ساماندهی و توانمندسازی کشاورزی، آب، منابع طبیعی و صنایع غذایی شروع به کار کرده و احکام هیئت امناء و سرپرست این مرکز در آبان‌ماه ۱۳۹۳ صادر شده است. بدین ترتیب، این مرکز تشکیل شده و اساسنامه، ساختار و تشکیلات، تعیین هیئت امناء و تخصیص بودجه آن صورت گرفته است.^۲ براساس گزارش اتاق ایران، رئوس اقدامات «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب» به شرح زیر است:

- کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت،
- ارائه مشاوره به ارکان حکومتی،
- ارائه پیشنهادهای کارشناسانه در مسائل اقتصادی در بخش کشاورزی،
- اطلاع‌رسانی و ارتقای دانش فعالان اقتصادی و ذینفعان بخش کشاورزی و پایش تحولات و رویدادهای بخش کشاورزی و آب از سال ۱۳۹۱ تاکنون،
- ارتقای جذب سرمایه بین‌المللی در کسب‌وکار کشاورزی،
- تقویت نقش آفرینی در جهت بهبود فضای کسب‌وکار،
- ارتقای جایگاه تشکلهای بخش کشاورزی و آب،
- ارتقای و توانمندی اتاق ایران به‌عنوان سخنگوی بخش خصوصی (در حوزه کشاورزی و آب)،
- عضویت در مجامع تخصصی علمی و ملی و بین‌المللی،
- اعتباربخشی به منابع ملی و سازمان‌ها،
- تهیه مقالات مرتبط با سیاست‌ها، برنامه‌های مربوط به آب و کشاورزی و اقتصاد کشاورزی و ارائه در سمینارها و نشست‌های مختلف،
- کمک به ایجاد و توانمندسازی کمیسیون‌های کشاورزی و آب در اتاق‌های استانی،^۳

۱. از این پس، با عنوان اختصاری «اتاق ایران».

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶. همچنین پایگاه اینترنتی «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب» به آدرس زیر در دسترس است:

<http://iccima.ir/managers/shariatmadar-mohammadhosein/>

۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «گزارش عملکرد اتاق ایران در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، آبان‌ماه ۱۳۹۶، صص ۲-۱۳. همچنین مشخصات یکی از کتب منتشر شده توسط مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب به این شرح است: سیدمحمد حسین شریعتمدار و دیگران، گزارش امنیت غذایی کشور: ارزیابی خوداتکایی کشاورزی و غذایی ایران با نگاهی به وضعیت عرضه و مصرف مواد غذایی در جامعه، ۱۳۹۴-۱۳۷۹، تهران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مهرماه ۱۳۹۶.

ارزیابی اجرا

حکم ماده (۱) اجرا شده است.

- تشکیل مرکز مطالعاتی مذکور در تبصره ماده (۱)، یکی از راهکارها برای دستیابی به هدف ارتقای توانمندی بخش خصوصی و تعاونی در حیطه کشاورزی، آب، منابع طبیعی و صنایع غذایی بوده است. این حکم در راستای اجرای بند «د» ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) به تصویب رسیده است.^۱

ماده (۲)

دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب و کار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکلهای ذیربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید.

تبصره - مهلت اجرای حکم بند «ب» ماده (۹۱) قانون اصل چهل و چهارم در مورد شرکت دادن اتاق‌ها در شوراهای تصمیم‌گیری برای دولت، ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون است.

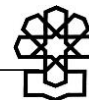
گزارش عملکرد

تنها گزارش عملکرد این خصوص، توسط معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار) واصل شده که در گزارش مذکور، بر اجرای حکم ماده (۲) تأکید شده است. در گزارش مذکور تصریح شده است: «نهادهای دولتی غالباً این ماده را در تصمیم‌سازی‌های مربوط به کسب و کارها اعمال کرده‌اند. نظرات بخش خصوصی در جریان تصویب مقررات مختلف در کمیسیون‌های دولت به‌طور جدی لحاظ شده است. از جمله این مقررات می‌توان به مصوبات پایش مداوم و بهبود محیط کسب و کار و مصوبه خروج غیرتورمی از رکود اقتصادی اشاره کرد. همچنین در تدوین آیین‌نامه‌های قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در کمیسیون اقتصادی هیئت دولت، نظرات بخش خصوصی هم به‌صورت کتبی و هم با دعوت در جلسات متعدد مورد استفاده قرار گرفته است».^۲

۱. در ماده (۹۱) قانون مذکور مقرر شده است:

به‌منظور تأمین شرایط هرچه مساعدتر برای مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش غیردولتی در فعالیتهای اقتصادی: ... د - 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 تشکلهای اقتصادی و کسب نظرات فعالان اقتصادی را فراهم نموده و با کمک به ایجاد فضای تعامل سازنده بخش خصوصی با ارکان حکومت، در مسائل اقتصادی پیشنهادها، کارشناسانه لازم را ارائه نمایند. در این راستا، اتاق‌ها موظفند با تأسیس واحد پایش و پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، گزارش‌های منظم لازم را به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی تقدیم نمایند و همچنین پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» را تهیه و ارائه کنند». چنانکه در مقدمه گفته شد، تهیه و ارائه پیش‌نویس «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و در نهایت تصویب آن، بر مبنای حکم پیش‌گفته صورت پذیرفته است.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی) (تهیه و تنظیم)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، کد گزارش: ۹۶۵۵۱۵۲۴۹، تیرماه ۱۳۹۶، ص ۳.



ارزیابی اجرا

بر خلاف گزارش وزارت امور اقتصاد و دارایی، نظر نهادهای بخش خصوصی این است که حکم ماده (۲) اجرا نشده یا دستکم به طور ناقص اجرا شده است.

- در ادامه گزارش، در ارزیابی ماده (۳) که مفادی مربوط و مشترک با این ماده دارد، اصلی‌ترین دلیل عدم اجرای بایسته این ماده ذکر شده است.

ماده (۳)

دستگاه‌های اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذیربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند.

گزارش عملکرد

در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار درباره اجرای این ماده تصریح شده است: «شواهدی مبنی بر عدم اجرای این ماده گزارش نشده است و به نظر می‌رسد دستگاه‌های اجرایی اغلب در اتخاذ تصمیمات خود، نظرات بخش خصوصی را لحاظ می‌کنند»^۱ قطعاً واصل نشدن گزارش راجع به عدم اجرا، به معنای اجرا نیست و در چنین مواردی، برای تأیید اجرای یک حکم قانونی، ضرورت دارد شواهد متعددی مبنی بر اجرای آن ذکر شود. در واقع ارزیابی اعلام‌شده، کلی و مبهم است.

ارزیابی اجرا

همچون ماده (۲)، نظر بخش خصوصی این است که این ماده تاکنون به طور کامل اجرا نشده است. در گزارش اتاق تصریح شده است: «... با توجه به آنکه در گذشته موارد متعدد و مکرری شکایت از جانب تشکل‌ها و اتاق‌ها به دبیرخانه شورای گفتگو در خصوص عدم اخذ نظرات از سوی برخی از دستگاه‌های اجرایی در تدوین مقررات مربوطه منعکس شده بود، اما بعد از ابلاغ بخشنامه فوق‌الذکر،^۲ تاکنون مواردی به دبیرخانه ارسال نشده است».

- یکی از شواهد عدم اجرای بایسته و مؤثر مواد (۲) و (۳)، دستور معاون اول رئیس‌جمهور است که متعاقباً تبدیل به بخشنامه (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹) شد. در این بخشنامه مقرر شده است:

«در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - مصوب ۱۳۹۰ - و نظر به لزوم بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های غیردولتی اقتصادی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی و در ارائه پیشنهاد برای تصویب مقررات دولتی، نظر

۱. همان.

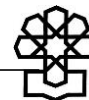
۲. منظور، بخشنامه مصوب معاون اول رئیس‌جمهور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۹) است که مفاد آن در ادامه ذکر شده است.

تشکل‌های ذیربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند. دفتر هیئت دولت و کمیسیون‌های دولت نیز در فرآیند بررسی پیشنهادهای مربوط، ضمن اخذ نظر کتبی تشکل‌های ذیربط، در صورت لزوم از نماینده آنها برای شرکت در جلسات دعوت می‌کند».

نکته قابل توجه در این بخشنامه، رویه غیرمتمعارف مبنی بر ضرورت یادآوری اجرای تکالیف مصرح در یک قانون به دستگاه‌های اجرایی به موجب بخشنامه‌ای صادره از معاون اول رئیس‌جمهور است. مفاد این بخشنامه که بازگویی متن حکم قانون پس از گذشت حدود ۵ سال است، حاکی از عدم اجرای حکم قانونی مورد بحث است و نکته قابل تأمل اینکه این دستور و متعاقب آن بخشنامه، با پیگیری نهادهای بخش خصوصی صادر شده است.^۱

از دیگر شواهد مهم برای عدم اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر...، تصویب ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» به این شرح است: «رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون الزامی است. بدین ترتیب، قانونگذار در قانونی دیگر، چاره کار برای الزام دولت به رعایت مواد مورد بحث را تأکید مجدد بر لزوم رعایت آنها دانسته است. این رویه قابل نقد است و در نهایت، به نظام متورم قانونی در کشور انجامیده است، اما دستکم می‌توان از مفاد تکراری قوانین در نظام حقوقی ایران چنین نتیجه گرفت که در چنین مواردی، به احتمال قریب به یقین، قوانین پیشین اجرا نشده یا تأثیر مورد نظر قانونگذار را نداشته است. بی‌تردید، یکی از عوامل اصلی عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور و اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام هریک از قوانین و مقررات، و همچنین تورم قوانین و مقررات، عدم دریافت نظرات بخش خصوصی و اطلاع از مواضع آنها در هر مورد، به‌عنوان مهمترین ذینفعان هر مقرر است. البته شایان ذکر است که بخش خصوصی نیز با وجود مطالبه‌گری در این حوزه، هنوز موفق به ایجاد نهادها و سازوکارهای لازم برای ارائه نظرات و پیگیری بازخورد نظرات فعالان اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات نشده است.

۱. اجرای این مواد به قدری برای نهادهای بخش خصوصی واجد اهمیت است که در گزارش عملکرد کمیته ماده (۷۶)، یکی از دستاوردهای اصلی کمیته به این شرح ذکر شده است: «با پیگیری‌های کمیته، معاون اول رئیس‌جمهور به موجب نامه‌ای خطاب به دبیر هیئت دولت، دستور داد در راستای اجرای ماده (۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، نظر نمایندگان اتاق‌های بازرگانی در کارگروه‌های هیئت دولت به هنگام تدوین تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران، کسب شود»؛ دبیرخانه کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، «گزارش جامع عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه پنجم (۱۳۹۱-۱۳۹۵)، ص ۱۱۳.

**ماده (۴)**

اتاق‌ها موظفند به منظور اطلاع سیاستگذاران از وضعیت محیط کسب‌وکار در کشور، شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را تدوین و به‌طور سالانه و فصلی حسب مورد به تفکیک استان‌ها، بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی، سنجش و اعلام نمایند.

تبصره - وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است 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.

ماده (۴) مشتمل بر دو حکم است؛ اول، حکم مندرج در صدر ماده و دوم، حکم مندرج در تبصره.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۴)

مسئول اجرای حکم صدر ماده، اتاق ایران به‌عنوان نماینده اتاق‌های بازرگانی سراسر کشور است. این حکم تا اواخر سال ۱۳۹۵ اجرایی نشده بود. در این مدت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی گزارشی با عنوان «پایش محیط کسب‌وکار ایران» را از تابستان ۱۳۸۹ به‌طور مستمر با همکاری تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور، به‌طور مستمر تهیه و منتشر می‌کرد. پس از تهیه و انتشار اولین گزارش اتاق ایران درباره سنجش مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس ادامه مطالعات میدانی و انتشار این گزارش‌ها را متوقف کرد.^۱

براساس گزارش اتاق ایران، «شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار بعد از تهیه و تدوین توسط معاونت اقتصادی اتاق ایران، به‌عنوان ابزاری در اختیار مرکز آمار و مطالعات اقتصادی اتاق ایران قرار گرفت تا براساس آنها «طرح پایش شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار ایران»، را عملیاتی کند. بر این اساس، سامانه الکترونیکی توسط این مرکز راه‌اندازی شد که در آن ۸ هزار فعال اقتصادی منتخب - که با همکاری اتاق‌های سه‌گانه (ایران، تعاون و اصناف) به‌عنوان نمونه آماری مشخص شده‌اند - در این طرح مشارکت می‌کنند. شایان ذکر است که اطلاع‌رسانی به این ۸ هزار منتخب از تاریخ ۱۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۵، با استفاده از سامانه پیامکی آغاز و مدت اجرای طرح ۲۰ روز بوده است.^۲ دومین گزارش «پایش محیط کسب‌وکار ایران»، مربوط به زمستان ۱۳۹۵ است که در تابستان ۱۳۹۶ منتشر شده است.^۳ در گزارش مذکور، از ۱۳۸۲ فعال اقتصادی زیرمجموعه اتاق و با استفاده از پرسشنامه الکترونیکی اطلاعات

۱. آخرین گزارش پایش مرکز پژوهش‌ها با این مشخصات منتشر شده است: شاهین جوادی و زهرا نعیمی «پایش محیط کسب‌وکار ایران در زمستان ۱۳۹۵ (ارزیابی ۳۳۳ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران) بیست‌وششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب‌وکار در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۵۴۴۳، تیرماه ۱۳۹۶.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، **پیشین**، ص ۲.

۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران: زمستان ۱۳۹۵»، تابستان ۱۳۹۶.

جمع‌آوری شده است. سومین گزارش، برگرفته از داده‌های پیمایشی حاصل از ادراک‌سنجی از وضعیت مؤلفه‌های کسب‌وکار کشور در بهار ۱۳۹۶ از ۱۷۰۰ فعال اقتصادی است.^۱ گرچه این نظرسنجی دارای برخی ایرادها از حیث روش‌شناسی است - چنان‌که در مقدمه گزارش پایش بهار ۱۳۹۶ نیز تصریح شده است - اما آغاز و انجام این کار مهم برای انعکاس نظرات فعالان اقتصادی در خصوص مؤلفه‌های مؤثر بر کسب‌وکار به سیاستگذاران و قانونگذاران توسط اتاق، گامی قابل تقدیر است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۴)

حکم مندرج در صدر ماده (۴) اجرا شده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۴)

منظور از «رتبه‌بندی‌های جهانی کسب‌وکار» در تبصره ماده (۴)، شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»^۲ بانک جهانی است.^۳ پروژه انجام کسب‌وکار که از سال ۲۰۰۳ با نظارت بانک جهانی آغاز شده است، تلاش می‌کند میزان سهولت قوانین و مقررات را در کشورهای مختلف اندازه‌گیری و نتیجه را هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب‌وکار، اعلام کند. ۱۱ نماگر مورد مطالعه در این گزارش عبارتند از: شروع کسب‌وکار، اخذ مجوز ساخت‌وساز، اخذ انشعاب برق، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سهام‌داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای، و حل‌وفصل ورشکستگی و به‌کارگیری نیروی کار (نماگر اخیر در رتبه‌بندی کشورها تأثیری ندارد).^۴

مسئول اجرای حکم مندرج در تبصره ماده (۴)، وزارت امور اقتصادی و دارایی است. با تشکیل «دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» در معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، اجرای تبصره این ماده از زمستان ۱۳۹۲ آغاز شده است. در آخرین گزارش عملکرد معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، به اقداماتی به این شرح در خصوص اجرای تبصره ماده (۴)، اشاره شده است:

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران: بهار ۱۳۹۶»، پاییز ۱۳۹۶، ص ۳.

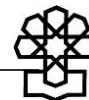
2. Ease of Doing Business

۲. شایان ذکر است که این شاخص به قدری برای سیاستگذاران و قانونگذاران اهمیت دارد که اخیراً در بند «الف» ماده (۲۲) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) نیز مورد توجه قرار گرفته است:

«الف) دولت مکلف است با اقدام قانونی در جهت اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، محیط کسب‌وکار را به گونه‌ای امن، سالم، سهل و شفاف سازد تا در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران در دو شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی و شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد و هر سال بیست‌درصد (۲۰٪) از این هدف محقق شود. در شاخص کسب‌وکار هر سال ده رتبه ارتقا یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد. وزیر امور اقتصادی و دارایی مکلف است در پایان شهریور و اسفندماه هر سال، گزارش میزان تحقق حکم این بند را همراه مستندات به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید...».

چنانکه ملاحظه می‌شود، از شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» در حکم پیش‌گفته با عنوان «شاخص کسب‌وکار» یاد شده است.

۳. ر. ک.: مریم احمدیان، «اقدامات لازم برای بهبود رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۱۸ انجام کسب‌وکار بانک جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۳۷۷، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶.



- «مطالعه متدلوژی جدید شاخص سهولت انجام کسب و کار؛
- بررسی مؤلفه‌های جدید زیرشاخص‌های شاخص سهولت انجام کسب و کار؛
 - ترجمه پرسشنامه‌های شاخص؛
 - بررسی تجربیات کشورهای منتخب... در شاخص سهولت انجام کسب و کار؛
 - استخراج راهکارهای بهبود شاخص با استفاده از تجربیات کشورهای منتخب؛
 - مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی مرتبط با زیرشاخص‌ها، ارسال زیرشاخص‌های مرتبط به هر دستگاه و اخذ چالش‌ها و پیشنهادهای تخصصی بهبود هر زیرشاخص؛
 - تدوین برنامه عملیاتی بهبود شاخص و فراهم کردن ظرفیت قانونی لازم برای الزام دستگاه‌ها به اجرای برنامه عملیاتی تدوین شده؛
 - مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی از جمله گمرک، ثبت مالکیت، سازمان امور مالیاتی، سازمان تأمین اجتماعی، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری و... در خصوص شاخص‌های سهولت انجام کسب و کار و هماهنگی برای جلسه ویدیو کنفرانس با بانک جهانی؛
 - برگزاری ویدیو کنفرانس با بانک جهانی به منظور انعکاس صحیح اطلاعات مربوط به شاخص سهولت کسب و کار به بانک جهانی [در خردادماه ۱۳۹۶]...؛
 - تدوین شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد سال ۱۳۹۶ دستگاه‌های اجرایی (شاخص بهبود محیط کسب و کار در سطوح ملی و استانی)؛
 - تدوین شاخص‌های اختصاصی بهبود محیط کسب و کار سال ۱۳۹۶؛
 - تدوین پیش‌نویس مصوبه شماره ۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵ هیئت محترم وزیران و پیگیری آن به منظور تصویب؛
 - تدوین پیش‌نویس مصوبه شماره ۲۳۱۱۰/ت/۵۳۰۷۹ هـ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱ هیئت محترم وزیران در راستای بهبود محیط کسب و کار و پیگیری آن به منظور تصویب؛
 - تدوین پیش‌نویس دستورالعمل اجرای مصوبه شماره ۲۳۱۱۰/ت/۵۳۰۷۹ هـ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱ و ارسال به مقام عالی وزارت طی نامه شماره ۸۰/۱۷۰۲۳ مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۷؛
 - تدوین برنامه عملیاتی پروژه «عملیاتی کردن مقررات و بهبود ۱۰ پله‌ای رتبه کشور در سهولت انجام کسب و کار» در سال ۱۳۹۶ براساس تصویب‌نامه شماره ۱۵۷۹۹ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۳ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در خصوص ابلاغ پروژه‌های اولویت‌دار وزارت امور اقتصادی و دارایی»^۱.
- همچنین تصویب‌نامه‌ای براساس پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی راجع به «ارتقای جایگاه

۱. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) (تهیه و تنظیم)، «گزارش اقدامات انجام‌شده در راستای بهبود محیط کسب و کار طی سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۷ میلادی و تأثیرات آن بر جایگاه بین‌المللی ایران در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی»، کد گزارش: ۹۶۵۵۱۵۵۳۹، تیرماه ۱۳۹۶، صص ۴-۶.

ایران در شاخص‌های جهانی کسب‌وکار» در تیرماه ۱۳۹۳ هیئت وزیران به تصویب رسیده است.^۱ براساس این مصوبه، دستگاه‌های اجرایی موظفند عملکرد خود را در راستای بهبود محیط کسب‌وکار در مقاطع سه‌ماهه به هیئت وزیران گزارش کنند. در یکی از گزارش‌های نظارتی، عملکرد ۱۱ دستگاه مورد بررسی قرار گرفته و چنین نتیجه‌گیری شده است که: «... اکثر اهداف مندرج در این مصوبه به میزان قابل قبولی تحقق پیدا کرده است»؛ اما در ادامه به این ملاحظه مهم اشاره شده است که: «... بانک جهانی براساس نظر پرسش‌شوندگان بخش خصوصی، تاکنون اجرایی شدن کامل این اقدامات اصلاحی را مورد تأیید قرار نداده است».^۲

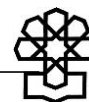
در یکی از گزارش‌های اخیر متولی اجرای این حکم، عملکرد دستگاه‌های اجرایی طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۷ میلادی به تفکیک اقدامات، اصلاح اطلاعات بانک جهانی و تغییر روش‌شناسی گزارش بانک جهانی در قالب جدولی ارائه شده است. براساس گزارش مذکور، «تعداد عملکردهای ارسالی مشتمل بر ۴۶ مورد بوده است که از این تعداد ۲۹ مورد اقدامات دستگاه‌های ذیربط در راستای بهبود محیط کسب‌وکار، ۱۴ مورد اصلاح اطلاعات بانک جهانی در خصوص واقعیات محیط کسب‌وکار کشور و ۳ مورد تغییر متدولوژی است. بر این اساس، ۶۳ درصد از عملکرد دستگاه‌های اجرایی که منجر به بهبود ۳۲ پله‌ای رتبه کشور از ۱۵۲ به ۱۲۰ شده است مرتبط با اقدامات دستگاه‌های اجرایی در راستای بهبود محیط کسب‌وکار کشور، ۳۰/۴ درصد اصلاح اطلاعات بانک جهانی در خصوص واقعیات محیط کسب‌وکار کشور و ۶/۵ درصد تغییر متدولوژی بوده که ۲/۵ درصد آن به بهبود رتبه منجر شده و ۴ درصد آن تأثیر منفی بر جایگاه ایران در گزارش کسب‌وکار داشته است».^۳ در جدول بعد - که عیناً از گزارش معاونت امور اقتصادی... نقل شده است - عملکردهای گفته شده راجع به هر نماگر قید شده است.

۱. مصوبه شماره ۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵؛ برای مشاهده متن مصوبه مذکور، ر. ک.: سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران؛ قابل دسترس در آدرس اینترنتی زیر:

http://dotic.ir/news_p.php?n=180

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای پایش مداوم و بهبود محیط کسب‌وکار موضوع مصوبه شماره ۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ هـ هیئت محترم وزیران (از تاریخ ۱۳۹۲/۷/۱ لغایت ۱۳۹۵/۲/۳۱)»، کد گزارش: ۹۵۵۵۱۵۲۵۹، تیرماه ۱۳۹۵، ص ۴.

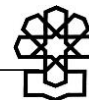
۳. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش اقدامات انجام شده در راستای بهبود محیط کسب‌وکار طی سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۷ میلادی و تأثیرات آن بر جایگاه بین‌المللی ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی»، ص ۲۲.



جدول ۳. درصد اقدامات، اصلاح اطلاعات و تغییر متدلوژی بانک جهانی به تفکیک

درصد*	عملکرد	نماگر	نوع تغییر
۶۳	<ul style="list-style-type: none"> - ادغام مرحله رزرو نام شرکت و ثبت شرکت در اداره ثبت شرکتها و پرداخت هزینه‌های ثبت (کاهش مراحل از ۸ به ۶ مرحله) - حذف مرحله سپردن حداقل ۳۵ درصد از سهام مشترک در یک حساب بانکی و اخذ گواهی از بانک (کاهش زمان از ۱۶ به ۱۲ روز) 	شروع کسب و کار	اقدامات
	<ul style="list-style-type: none"> - ایجاد سیستم نرم‌افزاری مکانیزه برای ساماندهی صدور مجوز ساخت و ساز و پایان کار - کاهش میانگین زمان صدور پروانه ساختمانی (مجوز ساخت) به ۲۰ روز و کاهش زمان مراحل پایان کار در شهرداری‌ها به ۱۰ روز - کاهش مدت زمان اخذ گواهی پرداخت مالیات زمین - اصلاح ویژگی‌های بازرسی ساختمان مطابق استانداردهای بین‌المللی (افزایش امتیاز شاخص کنترل کیفیت ساختمان از ۸/۵ به ۱۲/۵ در سال ۲۰۱۷) 	اخذ مجوز ساخت	
	<ul style="list-style-type: none"> - حذف مجوز حفاری برای اتصالات برق (کاهش مراحل از ۷ به ۶ در سال ۲۰۱۵) 	دسترسی به برق	
	<ul style="list-style-type: none"> - تکمیل اطلاعات شناسه ملی اشخاص حقوقی در سامانه تسهیلات و تعهدات - طراحی ساختار جدید ارسال اطلاعات بانکها به سامانه تسهیلات و تعهدات بانکی به منظور افزایش دقت و سرعت ارسال اطلاعات شبکه بانکی به سامانه‌های مذکور. 	اخذ اعتبار	
	<ul style="list-style-type: none"> - دریافت اطلاعات اعضای هیئت مدیره و مدیران عامل حال حاضر شرکتها در سامانه تسهیلات و تعهدات و تفکیک بدهی‌های آنها از بدهی اشخاص حقوقی براساس مصوبات شورای محترم پول و اعتبار - دسترسی بانکها و موسسات مالی به اطلاعات اعتباری به صورت برخط - پوشش ثبت سوابق اعتباری افراد در بخش خصوصی توزیع اطلاعات اعتباری با سابقه بیشتر از دو سال 		
	<ul style="list-style-type: none"> - حذف مرحله اخذ گواهی پایان کار ساختمان - حذف الزام به اخذ گواهی اشتغال و تسویه حساب بیمه ■ کاهش مراحل از ۹ به ۷ مرحله در سال ۲۰۱۶ ■ کاهش زمان از ۳۵ به ۱۲ روز در سال ۲۰۱۶ ■ کاهش هزینه از ۱۰/۶ به ۶/۱ درصد از ارزش دارایی در سال ۲۰۱۶ - کاهش زمان تهیه و گواهی سند در دفتر اسناد رسمی در سال ۲۰۱۵ 	ثبت مالکیت	
	<ul style="list-style-type: none"> الزام کردن افشای فوری معاملات اشخاص وابسته 	حمایت از [سهام‌داران] خرد	
	<ul style="list-style-type: none"> سهام‌داران خواهان می‌توانند در صورت موفقیت هزینه‌های اقدام قانونی را از شرکت بگیرند 	سهولت پرداخت مالیات	
<ul style="list-style-type: none"> کاهش مدت زمان اخذ گواهی تسویه حساب تامین اجتماعی تا ۱ روز 			

درصد*	عملکرد	نماگر	نوع تغییر
	<ul style="list-style-type: none"> - صدور کارت بازرگانی از طریق سامانه یکپارچه کارت بازرگانی هوشمند به آدرس www.cscs.ir - راه‌اندازی کامل پنجره واحد تجارت فرامرزی - اجرای مانیفست الکترونیکی - اتصال به بانک و دریافت الکترونیک اطلاعات پرداخت حساب‌های گمرکی و حذف فیش فیزیکی - اتصال به انبارهای سازمان بنادر و سایر انبارها و دریافت الکترونیک بیجک خروج کالا - حذف پروانه کاغذی و قابلیت استعلام اطلاعات پروانه گمرک - امکان کنترل سیستمی و پیامکی اطلاعات پته عبور قابل استفاده در ایست‌های بازرسی پلیس - نصب GPS بر روی خودروهای ترانزیتی و اتصال سامانه و پروانه عبور الکترونیک - کنترل مسیر عبوری کامیون‌های ترانزیتی و کنترل انحراف از مسیر به صورت سیستمی - به کارگیری X-Ray جهت کامیون‌های ترانزیتی و وارداتی در مبدأ و مقصد - راه‌اندازی سامانه پیشخوان خدمات الکترونیکی 	تجارت فرامرزی	
	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش هزینه شروع کسب‌وکار از ۳/۸ به ۳/۳ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۳ - کاهش هزینه شروع کسب‌وکار از ۳/۳ به ۳/۱ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۴ - کاهش هزینه شروع کسب‌وکار از ۳/۱ به ۲/۷ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۶ - کاهش حداقل سرمایه شروع کسب‌وکار از ۰/۷ به ۰/۵ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۳ - کاهش حداقل سرمایه شروع کسب‌وکار از ۰/۵ به ۰/۴ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۴ 	شروع کسب‌وکار	
۳۰/۴	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش مدت زمان أخذ انشعاب آب و فاضلاب، از ۳۱۸/۵ به ۹۹ روز - کاهش هزینه أخذ مجوزهای ساخت از ۲/۱ به ۱/۷ درصد از ارزش انبار در سال ۲۰۱۷ - کاهش هزینه أخذ مجوزهای ساخت از ۳۵۵/۵ به ۲۶۲/۳ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۳ - کاهش هزینه أخذ مجوزهای ساخت از ۲۶۲/۳ به ۲۲۴/۷ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۴ 	اخذ مجوز ساخت	اصلاح اطلاعات
	<ul style="list-style-type: none"> - کاهش زمان دسترسی به برق از ۱۴۴ به ۷۷ روز - کاهش هزینه دسترسی به برق از ۱۰۵۸/۵ به ۷۸۸/۴ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۳ - کاهش هزینه دسترسی به برق از ۷۸۸/۴ به ۶۹۴/۹ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۴ 	دسترسی به برق	



نوع تغییر	نماگر	عملکرد	درصد*
		کاهش هزینه دسترسی به برق از ۸۶۵/۶ به ۸۲۳/۴ درصد از درآمد سرانه در سال ۲۰۱۶	
	ثبت مالکیت	کاهش هزینه از ۶/۱ به ۵/۷ درصد از ارزش دارایی در سال ۲۰۱۷	
تغییر متدلوژی	شروع کسب و کار	افزودن مرحله اخذ اجازه شوهر برای شروع کسب و کار (اثر منفی بر رتبه)	۶/۵ ۲/۵)
	اخذ مجوزهای ساخت	حذف مرحله اخذ خط تلفن ثابت (کاهش مراحل از ۱۶ به ۱۵ مرحله در سال ۲۰۱۵) (اثر مثبت بر رتبه)	درصد اثر مثبت ۴ درصد
	تجارت فرامرزی	از سال ۲۰۱۶ روش محاسبه امتیاز در این نماگر تغییر کرده است. (اثر منفی بر رتبه)	اثر منفی)

مأخذ: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) (تهیه و تنظیم)، «گزارش اقدامات انجام شده در راستای بهبود محیط کسب و کار طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۷ میلادی و تأثیرات آن بر جایگاه بین‌المللی ایران در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی»، کد گزارش: ۹۶۵۵۱۵۵۳۹، تیرماه ۱۳۹۶، صص ۲۲-۲۴.

توضیح: منظور از «درصد»، سهم هریک از انواع اقدامات در بهبود رتبه ۳۲ پله‌ای شاخص سهولت انجام کسب و کار است.

همچنین در گزارش فروردین‌ماه ۱۳۹۶ دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار آمده است: «طی سال‌های گذشته دستگاه‌های اجرایی متولی بهبود محیط کسب و کار اقدامات مؤثری در این خصوص انجام داده‌اند که بعضاً در گزارش‌های بین‌المللی نیز انعکاس یافته است. برای مثال اقدامات مؤثری از قبیل ایجاد سامانه جامع ثبت شرکت‌ها و الکترونیکی کردن فرآیندهای ثبت شرکت توسط اداره ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، کاهش مراحل دسترسی به برق از طریق حذف مجوز حفاری از شهرداری تهران، کاهش زمان اخذ انشعاب فاضلاب توسط وزارت نیرو و توسعه سامانه پنجره واحد الکترونیکی در گمرکات اجرایی کشور توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران و انعکاس واقعیت‌های موجود در هریک از نماگرها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک جهانی، منجر به بهبود نماگرهای [شاخص] سهولت انجام کسب و کار طی سال‌های اخیر شده است»^۱.

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۴)

حکم مندرج در تبصره ماده (۴) اجرایی شده است و اقدامات لازم برای اجرای این حکم همچنان در دستور کار مراجع مربوط است.

– اجرای این حکم و همچنین حکم مندرج در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، با در نظر گرفتن محیط کسب و کار کشور و همچنین نماگرها و مؤلفه‌های متعدد و نقش هریک از دستگاه‌ها از

۱. معاونت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی) (تهیه و تنظیم)، «عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در راستای اجرای تبصره ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، کد گزارش: ۹۶۵۵۱۵۰۹۸، فروردین‌ماه ۱۳۹۶، ص ۱۸.

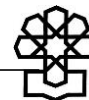
قوای سه‌گانه، بسیار دشوار و نیازمند عزم و تلاشی جدی، نه فقط از سوی قوه مجریه، بلکه از سوی قوای قضائیه و مقننه و دیگر ارکان حاکمیت است.

راجع به کیفیت اجرای این حکم و تأثیر آن بر محیط کسب‌وکار کشور، مباحثی قابل طرح است. چنان‌که گفته شد، با انتشار گزارش سال ۲۰۱۵ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، روند رو به بهبودی در رتبه ایران در این گزارش آغاز شد به نحوی که جمهوری اسلامی ایران از رتبه ۱۵۲ در سال ۲۰۱۴ به ۱۱۸ در سال ۲۰۱۶ رسید و در گزارش سال ۲۰۱۷ دو رتبه تنزل یافت. شایان ذکر است بخش عمده تغییر رتبه ایران در سال‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۷ به دلیل بازنگری در داده‌ها اتفاق افتاده است. با دقت در بازنگری‌های انجام شده در مورد ایران می‌توان دریافت که در واقع بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات بدین وسیله تا حدی تعدیل شده‌اند.^۱ چنان‌که در گزارش مردادماه ۱۳۹۵ وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز تصریح شده است: «نظر به اینکه اصلاحات منعکس شده و مورد تأیید بانک جهانی در بازبینی گزارش ۲۰۱۵ اعمال شده است، بهبود رتبه در بازبینی گزارش ۲۰۱۵ بیشتر مشهود است. توجه به گزارش‌های منتشر شده نشان می‌دهد که بخشی از این ارتقای جایگاه به سبب انجام اصلاحات فرآیندی و بخشی دیگر به دلیل انعکاس واقعیت‌های موجود کشور به بانک جهانی صورت پذیرفته است و تغییرات روش‌شناسی به‌طور خالص دارای اثر منفی بر رتبه کشور بوده است».^۲

ملاحظه‌ای مهم و البته اختلاف نظری جدی راجع به سهم اقدامات دستگاه‌ها به نسبت سهم اصلاح اطلاعات در بهبود رتبه ایران در بهبود ۳۲ رتبه‌ای ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار وجود دارد. چنان‌که گفته شد، براساس گزارش تیرماه ۱۳۹۶ دفتر پایش بهبود محیط کسب‌وکار، «تعداد عملکردهای ارسال‌شده مشتمل بر ۴۶ مورد بوده است که از این تعداد ۲۹ مورد اقدامات دستگاه‌های ذیربط در راستای بهبود محیط کسب‌وکار، ۱۴ مورد اصلاح اطلاعات بانک جهانی در خصوص واقعیات محیط کسب‌وکار کشور و ۳ مورد تغییر متدولوژی می‌باشد».

ادعای تأثیر ۶۳ درصدی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در بهبود ۳۲ پله‌ای رتبه کشور در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، به شدت قابل تأمل و نقد است. بررسی‌های صورت گرفته در مرکز پژوهش‌ها بیانگر آن است که «نتیجه‌گیری اشتباه گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در برآورد میزان اثرگذاری دولت در بهبود رتبه ایران، برآمده از اشتباه در شناسایی و دسته‌بندی تغییرات شاخص و نیز سهل‌انگاری در محاسبه میزان اثرگذاری تغییرات است. محاسبات گزارش حاضر نشان می‌دهد اصلاح اطلاعات اشتباه ارسال شده در سال‌های گذشته توسط بخش خصوصی با ۷۹/۷ درصد، بیشترین تأثیر را بر بهبود رتبه کل کشور طی سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۷ داشته و سهم عملکرد دولت، صرفاً ۱۰/۸ درصد

۱. 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)، شماره مسلسل ۱۱۵۱۸۲، آذرماه ۱۳۹۵، صص ۴ و ۱۵-۱۶.
 ۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش وضعیت محیط کسب‌وکار کشور»، ص ۳.



بوده است. مابقی تغییرات رتبه ناشی از تغییر عواملی مانند روش‌شناسی شاخص، سرعت اصلاحات در سایر کشورها و تغییر درآمد سرانه کشور است.^۱

بررسی‌ها بیانگر آن است که از مجموع ۱۵۰ راهکار و پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی به‌منظور دستیابی به جایگاه اول منطقه سند چشم‌انداز در نماگرهای ده‌گانه انجام کسب‌وکار بانک جهانی - که در گزارش‌های «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» مرکز پژوهش‌های مجلس ارائه شده - تنها سه مورد در سه سال گذشته اجرا شده‌اند.^۲ بدین ترتیب، گرچه تلاش‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در این خصوص قابل تقدیر است، اما چنان‌که گفته شد، ارتقای رتبه ایران در این شاخص، نه به‌موجب اصلاح فرآیندها و رویه‌های واقعی و دست‌وپاگیر برای کسب‌وکارها، بلکه بر مبنای بازنگری و تصحیح داده‌ها توسط بانک جهانی در ارزیابی شاخص مذکور بوده است.

ازسوی دیگر، باید به ملاحظه مهم توجه داشت که ارزیابی «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار» به‌رغم آنکه نشانگر تصویری مقایسه‌ای از وضعیت کسب‌وکار کشور با دیگر کشورهاست، اما به‌دلیل محدودیت‌های روش‌شناسانه، وضعیت واقعی کسب‌وکار در کشور را نشان نمی‌دهد. برای مثال، براساس پیش‌فرض‌های روش‌شناسانه این پایش، صرفاً شهر تهران بررسی می‌شود، درحالی‌که کشور ما برخلاف برخی کشورهای حوزه خلیج فارس، به‌لحاظ جغرافیایی پهناور بوده و هر منطقه، دارای مقتضیات خاصی است که باید در یک ارزیابی قابل اتکا، آنها را ملاحظه کرد.

در پایان ارزیابی اجرای ماده (۴) شایان ذکر است متأسفانه رتبه ایران در آخرین گزارش منتشر شده این شاخص (۲۰۱۸)، ۴ رتبه نسبت به ارزیابی سال پیش بدتر شده و در میان ۱۹۰ کشور مورد ارزیابی، از رتبه ۱۲۰ به رتبه ۱۲۴ نزول کرده است.

۱. مریم احمدیان، «وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۱۸ و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، در دست انتشار.
۲. احمدیان، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار...»، صص ۱۵-۱۶.

ماده (۵)

اتاق‌ها مکلفند فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی را تهیه و تغییرات آن را اعلام نمایند. در آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که فاقد تشکل فعال می‌باشند، اتاق‌ها موظفند برای ساماندهی، ایجاد و ثبت تشکل‌های اقتصادی فعال زمینه‌های لازم را ایجاد کنند و در فعالیت‌هایی که تشکل‌های موازی وجود دارد، زمینه ادغام، شبکه‌سازی، یکپارچه‌سازی و انسجام تشکل‌های موازی را فراهم نمایند.

تبصره «۱» - اتاق‌ها موظفند در فعالیت‌های صادرات غیرنفتی با ایجاد انسجام، هماهنگی و تقسیم کار، از فعالیت موازی تشکل‌ها جلوگیری کنند. همه تشکل‌های اقتصادی موظفند در اجرای احکام این ماده با اتاق‌ها همکاری کنند.

تبصره «۲» - مؤسسان و مدیران تشکل‌های اقتصادی نباید مانع عضویت داوطلبان جدید واجد شرایط و استفاده آنها از منافع حضور در این تشکل‌ها شوند. نظرات اصناف یا تشکل‌های جدید اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور و یا رؤسای این تشکل‌ها در شورای گفتگو بررسی می‌شود.

در ماده (۵) سه حکم درج شده است: اول، حکم صدر ماده؛ دوم، حکم تبصره «۱» و سوم، حکم قسمت پایانی تبصره (۲).

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۵)

در خصوص حکم اول (شامل صدر ماده) براساس گزارش واصله از اتاق ایران، «با توجه به اجرایی نشدن مصوبه پنجاهوششمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶، موضوع «ضرورت ساماندهی ایجاد و ثبت تشکل‌های اقتصادی فعال توسط اتاق‌ها طبق ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» مجدداً در شصت و پنجمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۶ بحث و بررسی شد و در نهایت مقرر شد به‌منظور ساماندهی ثبت تشکل‌های اقتصادی، کارگروهی متشکل از نمایندگان اتاق ایران، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شود تا بررسی دقیق حوزه وظایف و مسئولیت‌های مراجع ثبت تشکل‌های اقتصادی، پیشنهادهایی را برای صدور نظامند مجوز ایجاد تشکل تدوین کرده و به‌منظور اتخاذ تصمیم نهایی به شورای گفتگو ارائه نمایند»^۱.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۵)

با توجه به گزارش‌های واصله، احکام مندرج در حکم صدر ماده تاکنون اجرا نشده است. دلایل مختلفی برای توجیه عدم اجرای حکم مندرج در ماده (۵) ذکر شده است. از جمله اینکه اتاق ایران در گزارش خود تصریح کرده است که تعدد مراجع تشکیل و ثبت تشکل‌ها و رویه‌های ناهمسان و ناهماهنگ مراجع مذکور، اجرای حکم این ماده را مشکل و پیچیده کرده است. برای مثال وزارت کار براساس ماده (۱۳۱) قانون کار و وزارت کشور براساس ماده (۱۱۰) قانون احزاب و وزارت صنعت، معدن و تجارت با

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، صص ۲-۳.



اتحادیه‌های صنفی اتاق اصناف و وزارت علوم با تشکل‌های دانشجویی، تشکل‌های جدیدی ایجاد می‌کنند؛ لذا اتاق ایران ابزار لازم برای انسجام بخشیدن به تشکل‌های مربوطه را ندارد. نمونه‌هایی از تلاش ناکام اتاق ایران برای اجرای حکم مورد بررسی، در پاسخ‌های دو دستگاه به اتاق قابل مشاهده است. نخست، معاون توسعه مدیریت و منابع وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی «در خصوص اعلام فهرست و مشخصات تشکل‌های اقتصادی زیرمجموعه وزارت متبوع» اظهار کرده است: «حسب اطلاعات موجود، این وزارتخانه فاقد هر گونه تشکل اقتصادی است».^۱ دوم، معاون وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در نامه خود در این خصوص اعلام کرده است: «تشکل‌های کارفرمایی ثبت شده در این وزارتخانه، براساس ماده (۱۳۱) قانون به منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی کارفرمایان تشکیل می‌شوند و به لحاظ داشتن ماهیت صنفی و غیرانتفاعی، واجد وصف اقتصادی نیستند تا براساس ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، قابل ادغام و یکپارچه‌سازی با سایر تشکل‌های اقتصادی دیگر باشند».^۲ بر این اساس است که بنا بر نظر رئیس اتاق ایران، «... تحقق کامل ماده... (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مستلزم ایجاد کلیه ابزارهای قانونی لازم است که بدون آن عملاً تحقق ساماندهی مورد انتظار انجام نخواهد بود».^۳

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره «۱» ماده (۵)

در تبصره «۱»، اتاق‌ها مکلف شده‌اند از فعالیت‌های موازی تشکل‌ها در فعالیت‌های صادرات غیرنفتی، جلوگیری کنند. در گزارش اتاق ایران در این خصوص تصریح شده است: «ساماندهی تشکل‌ها در قالب انجمن‌های ملی، فدراسیون، کنفدراسیون، ایجاد شعب تشکل‌های ملی موجود در استان‌ها با هماهنگی اتاق‌های استانی و تغییر آیین‌نامه و اساسنامه‌های موجود به منظور ایجاد تشکل‌های سراسری صورت گرفته است. همچنین به منظور جلوگیری از موازی‌کاری در تشکل‌های اقتصادی، اقدام به شبکه‌سازی و اجرای الگوی هرمی تشکلی بر مبنای انجمن‌های ملی، فدراسیون و کنفدراسیون شده است بر همین اساس تعداد ۱۱ تشکل بالادستی تشکیل شده است که به عنوان فدراسیون فعالیت می‌نمایند».^۴ اتاق تعاون در گزارش عملکرد خود در این خصوص آورده است: «در بخش تعاون، تشکل‌های موازی وجود دارد؛ از جمله تشکل‌هایی که تحت نظر سازمان تعاون روستایی و شهرداری‌ها فعالیت می‌کنند».^۵ در گزارش اتاق ایران (دبیرخانه شورای گفتگو)، گزارش عملکردی در خصوص اجرای این حکم نیامده است.

ارزیابی اجرای حکم تبصره «۱» ماده (۵)

حکم مندرج در تبصره «۱» ماده (۵) اجرا نشده است.

۱. نامه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (معاونت توسعه مدیریت و منابع)، شماره ۹۶/۲۲۳۲۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۳.
۲. نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (معاون وزیر)، شماره ۱۲۴۶۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۷/۴.
۳. نامه واصله از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به شماره ۱۰/۳/۴۲۷۲ ص مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۲.
۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «گزارش عملکرد اتاق ایران در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، آبان‌ماه ۱۳۹۶، صص ۱۵-۱۶.
۵. اتاق تعاون ایران، «گزارش اتاق تعاون ایران در خصوص اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، نامه واصله به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره داخلی ۱۱۰/۹۶/۱۰۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۲/۳، ص ۳.

- اتاق اصناف ایران، جلوگیری از ایجاد تشکل‌های موازی برای اتاق‌های بخش خصوصی را امکان‌پذیر نمی‌داند؛ به این دلیل که «تشکل‌های اقتصادی براساس منافع مادی با هم همکاری می‌نمایند و وادار ساختن آنها به همکاری به صورت دستوری امکان‌پذیر نیست»^۱.

گزارش عملکرد اجرای حکم قسمت پایانی تبصره «۲» ماده (۵)

درخصوص حکم مندرج در قسمت پایانی تبصره «۲» - موضوع استماع و بررسی نظرات اصناف یا تشکل‌های جدید اقتصادی سراسری در شورای گفتگو با حضور رئیس شورای اصناف و یا رؤسای تشکل‌ها - طبق گزارش اتاق ایران، حکم اجرا شده است. بدین ترتیب که «حکم موضوع قسمت اخیر تبصره مورد بحث از طریق دعوت مستمر رئیس اتاق اصناف ایران، به‌عنوان عضو اصلی شورا و همچنین مشارکت نمایندگان تشکل‌های اقتصادی در کارگروه‌های تخصصی و دعوت به جلسات شورای گفتگو - حسب اقتضا - اجرایی شده است»^۲.

ارزیابی اجرای حکم قسمت پایانی تبصره «۲» ماده (۵)

با توجه به توضیحات ارائه شده، حکم مندرج در قسمت پایانی تبصره «۲» اجرا شده است.

ماده (۶)

مرکز آمار ایران موظف است برنامه ملی آماری کشور موضوع ماده (۵۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۳ را طوری تهیه کند که براساس آن اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران در ایران در پایگاه اطلاعات آماری کشور به شکل مستمر و روزآمد ارائه گردد. ارقام و اطلاعات آماری مورد نیاز سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی که باید به شکل مستمر در این پایگاه منتشر شود، توسط شورای گفتگو تعیین می‌شود.

۱. اتاق اصناف ایران، «پیشنهادات اتاق اصناف ایران جهت اصلاح قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار»، نامه واصله به شماره ۷/۰۹/۷۴۸۲ مورخ ۷/۱۸/۱۳۹۶.

۲. اتاق تعاون ایران، **پیشین**، ص ۳.

۳. ماده (۵۴) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر می‌دارد: «به‌منظور یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام آماری کشور:

الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور است.

ب) مرکز آمار ایران حداکثر ظرف سال اول برنامه با همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به تهیه برنامه ملی آماری کشور مبتنی بر فناوری‌های نوین با رعایت استانداردها و ضوابط تولید و انتشار آمارهای رسمی، استقرار نظام آمارهای ثبتی و استقرار و تغذیه مستمر پایگاه اطلاعات آماری کشور اقدام نماید. این برنامه با پیشنهاد مرکز آمار ایران و تصویب شورای عالی آمار برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا است.

ج) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود در حدود وظایف قانونی خود و در چارچوب ضوابط و استانداردهای مورد تأیید شورای عالی آمار نسبت به تولید آمار تخصصی حوزه مربوط به خود اقدام نمایند.

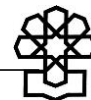
نظارت بر حسن اجرای این ماده برعهده معاونت و در صورت تفویض با معاون ذریب‌آن (رئیس مرکز آمار ایران) است. ماده پیش‌گفته، به‌موجب ماده (۱۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، اصلاح و تبدیل به قانونی دائمی شده است. متن ماده (۱۰) به‌شرح زیر است:

«به‌منظور یکپارچه‌سازی، ساماندهی و رفع موازی‌کاری در نظام آماری کشور:

الف) مرکز آمار ایران مرجع رسمی تهیه، اعلام و انتشار آمارهای رسمی کشور است.

این بند قبل از ماده (۲) قانون مرکز آمار ایران مصوب ۱۳۵۲/۱۱/۱۰ الحاق می‌شود.

ب) مرکز آمار ایران با همکاری دستگاه‌های اجرایی نسبت به تهیه برنامه ملی آماری کشور مبتنی بر فناوری‌های نوین با رعایت استانداردها و ضوابط تولید و انتشار آمارهای رسمی، استقرار نظام آمارهای ثبتی و استقرار و تغذیه مستمر پایگاه اطلاعات آماری کشور اقدام کند. این برنامه با پیشنهاد مرکز آمار ایران و تصویب شورای عالی آمار ایران برای دستگاه‌های اجرایی لازم‌الاجرا است.



ماده (۶) مشتمل بر دو بخش است. اما با توجه به اینکه حکم مندرج در قسمت پایانی ماده (۶)، در بند «خ» ماده (۱۱) همین قانون تکرار شده، گزارش آن ذیل بند «خ» ماده (۱۱) آمده است.

گزارش عملکرد

براساس گزارش معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار)^۱، اقداماتی در خصوص تکالیف محوله به مرکز آمار در ماده (۶) صورت گرفته است که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- شورای گفتگو دولت و بخش خصوصی در خردادماه ۱۳۹۵ اقدام به مکاتبه و اعلام ارقام مورد نظر با مرکز آمار نمود و دفتر فرهنگی، بازرگانی و خدمات مرکز آمار ایران مسئول انجام کار شد که بیش از ۱۶۰۰ قلم آماري تاکنون تدوین شده است.

- «تشکیل اولین جلسه با نماینده شورای گفتگو که در این جلسه مقرر شد ارقام و اطلاعات مورد نیاز براساس اولویت و همچنین نیازهای مربوط به تعاریف و مفاهیم به مرکز آمار ارسال شود که این مصوبه توسط شورای گفتگو ارسال شد».

- «... اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با اشاره به ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، در دو نوبت درخواست اطلاعات چارچوبی از کارگاه‌های کشور براساس کد ISIC 4، نمود که در نوبت اول اطلاعات مددکاری با پنجاه هزار رکورد و در نوبت بعدی اطلاعات کارگاه‌های کشور با دومیلیون پانصد هزار رکورد، با یک روش ابتکاری از تلفیق سه پایگاه شرکت پست، اصناف و سازمان امور مالیاتی، در این دفتر تهیه و به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ارائه شد».

- «درخصوص بهنگام‌سازی چارچوب کارگاه‌های صنعتی کشور، این مرکز اقدام به تهیه طرح پایگاه جامع کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور کرده که بعد از انجام دو مرحله بهنگام‌سازی و پس از پایان یافتن اجرای مرحله دوم بهنگام‌سازی در نیمه دوم سال جاری، اولین ویرایش از پایگاه جامع اطلاعات کارگاه‌های صنعتی ۱۰ نفر کارکن و بیشتر کشور به دست خواهد آمد و از سال ۱۳۹۶ امکان انتشار فهرست کارگاه‌های صنعتی فعال میسر خواهد شد».

- «درخصوص اختصاص شناسه ملی کسب و کار، به دلیل عدم طرح مصوبه پیشنهادی آن مرکز در هیئت دولت، این مرکز اقدام به تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی اختصاص شناسه ملی کسب و کار در مرکز آمار ایران نموده است».

- به منظور ارائه آمارهای مربوط به ارزش افزوده کسب و کارهای بخش بازرگانی و خدمات، برای اولین بار طرح جامع بازرگانی و خدمات در مرکز آمار ایران به اجرا درآمد».

پ) دستگاه‌های اجرایی مانند بانک مرکزی مکلفند در حدود وظایف قانونی خود و در چارچوب ضوابط و استانداردهای شورای عالی آمار ایران، آمار تخصصی حوزه‌های مربوط به خود را تولید و اعلام کنند. در این صورت آمار منتشره آمار تخصصی رسمی است.

بندهای «ب» و «پ» به عنوان مواد جدید بعد از ماده (۹) قانون مرکز آمار ایران الحاق می‌گردد».

۱. براساس نامه شماره ۹۶/۳۹۳۹ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۸ مرکز آمار ایران.

- «مرکز آمار ایران با همکاری شرکت پست جمهوری اسلامی ایران، سازمان امور مالیاتی، اتاق اصناف و امور بازرگانان و سازمان تأمین اجتماعی توانسته است با تلفیق داده‌های پایگاه‌های اطلاعاتی موجود، کشور را از اجرای سرشماری کارگاهی فعلاً بی‌نیاز نماید».

به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، اتاق تعاون ایران در گزارش خود تصریح کرده است: «متأسفانه همچنان اطلاعات و آمار مورد نیاز فعالان اقتصادی به شکل مطلوب توسط مرکز آمار تهیه و منتشر نمی‌شود. حتی حساب‌های ملی نیز با مشخصات مالکیتی (تعاونی، دولتی و خصوصی) تهیه نمی‌شود»^۱.

ارزیابی اجرا

حکم ماده (۶) به‌طور ناقص اجرا شده است.

- با وجود تلاش‌های صورت گرفته، براساس نامه نهاد مربوط در اتاق ایران، «اطلاعات آن بخش از ۱۶۰۰ قلم آماری مورد نیاز که در حال حاضر در کشور تولید نمی‌شوند، نیاز به تأمین اعتبار و ایجاد هماهنگی لازم با دستگاه‌های اجرایی مربوط دارد که باید در برنامه سال آینده نظام آماری کشور و مرکز آمار ایران گنجانده شوند»^۲.

ماده (۷)

به‌منظور ساماندهی و کاهش مراجعات نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی، افزایش اعتماد متقابل میان دولت و کارآفرینان و در راستای تحقق دولت الکترونیک، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور موظف است با تشکیل «کمیته ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی» ضمن دعوت از نمایندگان دستگاه‌های ذیربط و اتاق‌ها، پیش‌نویس آیین‌نامه هرگونه بازدید و مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی را تدوین نماید و به تصویب هیئت وزیران برساند. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با کمیته یاد شده و اجرای تصمیمات و دستورالعمل‌های آن می‌باشند. همچنین ماده (۷۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران^۳ درباره صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد، پس از پایان مدت آن قانون استمرار می‌یابد.

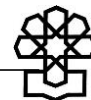
در ماده (۷)، دو حکم مجزا در صدر و ذیل ماده، وجود دارد.

۱. اتاق تعاون ایران، **پیشین**، ص ۴.

۲. نامه اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مدیر مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و دبیر کمیته آمارهای بخش خصوصی کشور) به شماره ۲۲/۶۸۴۸/ص مورخ ۱۳۹۶/۸/۲.

۳. در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده است:

«در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند. دستورالعمل مربوط شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفین و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف به‌تصویب کارگروه موضوع ماده (۶۲) این قانون می‌رسد».



گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۷)

براساس نامه واصل شده از سازمان اداری و استخدامی کشور^۱ توسط کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل و چهارم قانون اساسی^۲، کمیته موضوع این ماده تشکیل شده و «آیین نامه اجرایی بازدید و مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی» به تصویب هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۶^۳ رسیده است. «همچنین در ۱۳۹۵/۱۰/۴، جلسه توجیهی برای ذینفعان در وزارت صنعت، معدن و تجارت تشکیل شده و مقرر شد تا پرسشنامه‌ای جهت طراحی ابتدایی سامانه تبیین وضع موجود دستگاه‌ها از حیث وجود سامانه‌های اطلاعاتی یا فرآیندی و دوره به‌روزرسانی آنها ایجاد و برای آنها ارسال شود. سایر اقدامات مورد نیاز در سال جدید [۱۳۹۶] و با تشکیل کارگروه موضوع ماده (۵) آیین نامه اجرایی بازدید و مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی انجام خواهد شد»^۴.

طبق گزارش اتاق ایران، «از زمان ابلاغ آیین نامه تاکنون فقط یکبار در مورخ ۴ دی ماه ۱۳۹۵ کارگروه ماده (۵) آیین نامه موصوف تشکیل جلسه داده است که در آن جلسه متأسفانه فقط نمایندگان چند دستگاه حضور پیدا کرده بودند. طی این جلسه مقرر گردید پرسشنامه‌ای جهت طراحی ابتدایی سامانه و تبیین وضع موجود دستگاه‌ها از حیث وجود سامانه‌های اطلاعاتی و یا فرآیندی و ... تهیه گردد که متعاقب آن از سوی وزارت صمت برای همه ذینفعان ارسال گردید که هنوز از سوی عمده نهادها پاسخی داده نشده است؛ به دلیل عدم تشکیل جلسات کارگروه، فهرست دستگاه‌های بازدیدکننده، فهرست واحدهای تولیدی مشمول و نیز فهرست بازدیدهای (قانونی و غیرقانونی) مورد بحث تاکنون تهیه نشده است»^۵.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۷)

حکم مربوط به هرگونه بازدید و مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی به‌طور ناقص اجرا شده است.

- گرچه انجام بخش مقرراتی حکم (یعنی تدوین و تصویب آیین نامه مربوط)، کاری اساسی و مهم برای اجرای حکم است، اما آنچه در ارزیابی اجرای قانون اهمیت دارد، اجرای آیین نامه مربوط و اثربخشی آن، و به‌ویژه راه‌اندازی سامانه و اجرایی شدن آن است. بر همین اساس است که گرچه گزارش عملکرد دولت با فحوای اجرای حکم نگاشته شده است، اما گزارش اتاق ایران و اتاق تعاون ایران، حاکی از عدم اجرای

۱. معاونت حقوقی، مجلس و نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور، «گزارش آیین نامه ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، اردیبهشت ماه ۱۳۹۶.

۲. از این پس، «کمیسیون».

۳. مصوبه شماره ۵۲۵۶۷/ت/۵۱۷۲۱ هـ.

۴. معاونت حقوقی، مجلس و نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور، **پیشین**.

۵. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «گزارش عملکرد اتاق ایران در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، آبان ماه ۱۳۹۶، ص ۱۹.

این حکم است. برای مثال در گزارش اتاق ایران تصریح شده است: «... در مورد ترتیبات تشکیل کمیته مزبور اطلاعاتی در دست نیست، اما آیین‌نامه مربوطه در تاریخ ۱۳۹۵/۵/۳ تدوین شده است. بدیهی است پس از تدوین و ابلاغ آیین‌نامه باید بر حسن اجرای این آیین‌نامه نظارت دقیق و مستمر وجود داشته باشد تا از هرگونه مراجعه خودسرانه، سلیقه‌ای و بی‌مورد به واحدهای تولیدی جلوگیری شود. بر این اساس به نظر می‌رسد باید سامانه مورد اشاره در متن ماده (۲) آیین‌نامه، در مهلت مقرر توسط وزارت صمت راه‌اندازی شود که با توجه به عدم اتمام مهلت مد نظر برای آن، در حال حاضر دبیرخانه شورا آبی گفتگو^۱ نمی‌تواند اقدام خاصی انجام دهد».

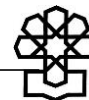
گزارش عملکرد اجرای حکم ذیل ماده (۷)

حکم مربوط به «صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد» (موضوع ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه)، براساس ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مورد اصلاح قرار گرفته است؛ بدین ترتیب که وظایف و اختیارات «کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵» به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» موضوع قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) منتقل شده است. در بخش ارزیابی، راجع به اصلاحات قانونی مربوط به موضوع مورد بحث بیشتر توضیح خواهیم داد. پیشتر دستورالعمل^۲ ماده مذکور به تصویب کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه رسیده است. در دستورالعمل مذکور پنجره واحد تجاری به این ترتیب تعریف شده است: «سامانه مجازی یا واحد اداری مشخصی که دستگاه اصلی برای ارائه خدمات یکپارچه مورد نیاز متقاضیان ایجاد نموده یا مشخص می‌کنند به گونه‌ای که هماهنگی لازم میان دستگاه اصلی و دستگاه‌های فرعی مربوط برای پاسخگویی متمرکز ظرف مدت معین صورت گیرد و متقاضیان امکان رهگیری تقاضای خود را داشته باشند». در ماده (۲) دستورالعمل مذکور نیز مقرر شده است: «به‌منظور هماهنگی برای برگزاری جلسات ستاد و هیئت‌های رسیدگی، تنظیم صورت‌جلسات، دریافت پیشنهادهای، ثبت شکایت‌ها، ابلاغ مصوبه‌ها، تهیه گزارش‌های لازم و دریافت اطلاعات از دستگاه‌های اصلی، تنظیم کتاب راهنما و درج آنها در پنجره واحد، دبیرخانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای استانی آن تشکیل می‌شود».

براساس گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی، ذیل گزارش عملکرد تبصره «۶» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی تصریح شده است: «موضوع ایجاد پنجره واحد در فرآیند صدور مجوزها از سوی دستگاه‌های اجرایی در حال پیگیری است و مقدمات اجرای آن با

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، صص ۴-۵.

۲. دستورالعمل شماره ۴۵۶۵۲/۴۷۷۰۸، مورخ ۱۳۹۱/۳/۸.



هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی در حال انجام است.^۱ در ادامه نیز به عملکرد دو دستگاه (سازمان بورس و اوراق بهادار و وزارت جهاد کشاورزی) به اختصار در این باره اشاره شده است (در دست اقدام).^۲ علاوه بر این، در گزارش دیگری که به طور خاص در خصوص پنجره واحد گسترش ارتباطات الکترونیکی بین سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری تهران، توضیح داده شده است: «دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی جهت ارتقای رتبه جمهوری اسلامی ایران، جلسات متعددی را از بهمن‌ماه ۱۳۹۳ تاکنون با دستگاه‌های اجرایی اثرگذار... برگزار کرده است... در سال‌های اخیر، برقراری ارتباط برخط مابین دو سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری تهران... همواره مورد نیاز و توجه دو سازمان مذکور بوده است». در ادامه گزارش مذکور، به طور مفصل توافقات دو نهاد و اقدامات و پیگیری‌ها شرح داده شده است.^۳

بدین ترتیب، اولاً پرداختن وزارت امور اقتصادی و دارایی به پنجره واحد مجوزها، براساس تکلیف قانونی بهبود شاخص انجام کسب و کار است و ثانیاً، ظرایف، ابعاد متعدد و پیچیدگی‌های برقراری ارتباط الکترونیکی صرفاً بین دو دستگاه (سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری تهران) نشانگر راه پرمشقت و طولانی برقراری ارتباط الکترونیکی و ایجاد پنجره واحد بین سازمان‌های متعدد و پرشمار کشور است.^۴ علاوه بر آنچه گفته شد، بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، حکم کلی و عام مندرج در ماده (۷) را تخصیص زده است؛ بدین ترتیب که تصریح شده است: «مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک جمهوری اسلامی ایران بوده و دستگاه‌های صادرکننده مجوز در امر صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) موظفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون نمایندگان تام‌الاختیار خود را در گمرکات کشور (با تشخیص گمرک جمهوری اسلامی ایران) مستقر و نسبت به صدور مجوزهای مربوطه از طریق الکترونیکی اقدام نمایند».

ارزیابی اجرای حکم ذیل ماده (۷)

نتیجه بررسی‌ها نشانگر آن است که احکام مربوط به «صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد» (موضوع ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و

۱. زهرا سلطانی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، «پانزدهمین گزارش عملکرد قانون اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی به تفکیک مواد و تبصره‌ها مربوط به ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۴»، وزارت امور اقتصادی و دارایی (معاونت امور اقتصادی)، دی‌ماه ۱۳۹۵، ص ۳۳.

۲. همان.

۳. مهنوش بانیانی و نازنین‌سادات نژند، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار به دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، «گزارش اول بهبود فرایندهای موضوع ماده (۵۷) قانون وضع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (پنجره واحد) (موضوع گسترش ارتباطات الکترونیکی بین سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری تهران)، نسخه شماره ۱»، خرداد ۱۳۹۴.

۴. برای مثال، ر.ک.: مهنوش بانیانی، گزارش تجمیعی ارتباطات الکترونیکی بین دستگاه‌های اجرایی (موضوع تبصره «۶» ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، نسخه شماره ۱»، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار به دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، تیرماه ۱۳۹۴).

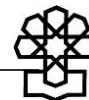
ارتقای نظام مالی کشور»، به‌طور ناقص یا غیراثربخش اجرا شده‌اند.

- احکام مندرج در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و اصلاحات بعدی آن براساس ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید... که در ذیل ماده (۷) قانون بهبود محیط کسب و کار به احکامی دائمی تبدیل شده است (موضوع صدور مجوزهای فعالیت‌های اقتصادی به شکل پنجره واحد) به‌نحو پراکنده و تا حدی مبهم تنظیم شده‌اند.^۱ ابهام در نهاد مسئول ایجاد و اداره پنجره واحد، اصلی‌ترین ابهام این ماده است. به‌ویژه این ابهام صلاحیتی برای وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنعت، معدن و تجارت وجود دارد و این امر، یکی از اختلافاتی است که باعث شده اجرای این حکم قانونی مهم، تاکنون با اثربخشی لازم صورت نگرفته باشد. نکته دیگر اینکه اگر قرار است پنجره واحد تجاری شکل گیرد، چرا قانونگذار براساس بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، حکم عام مندرج در ماده (۷) را تخصیص زده است و درواقع مسئولیت ایجاد و اداره پنجره واحد را به دو وزارتخانه (امور اقتصادی و دارایی و صنعت، معدن و تجارت) سپرده است؟

در ادامه گزارش، در ارزیابی ماده (۸)، بیشتر به پیچیدگی و ابهام مفاد قانونی مربوط به پنجره واحد

خواهیم پرداخت.

۱. متأسفانه، قوانین و مقررات با موضوع کسب و کار (همچون بسیاری از موضوعات دیگر)، به‌نحو پراکنده و بدون ملاحظه و اطلاع کافی از مفاد قانونی و مقرراتی پیشین به تصویب می‌رسند. حتی در تصویب قوانین جدید، نسبت به واژگان و عبارتهای به کار برده شده در قوانین پیشین نیز توجه کافی صورت نمی‌گیرد. برای مثال، مهمترین اصلاح «قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴) به موجب «قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲) صورت گرفت. اما در اصلاح قانون، ابهاماتی وجود دارد؛ بدین شرح که ماده (۱) قانون اصلاح قانون نظام صنفی مقرر شده است که از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، نام «مجمع امور صنفی» به «اتاق اصناف شهرستان»، نام «مجمع امور صنفی مرکز استان» به «اتاق اصناف مرکز استان» و نام «شورای اصناف کشور» به «اتاق اصناف کشور» تغییر یافته است؛ با وجود این، در مواردی که عبارتهای «مجمع امور صنفی» و «مجمع امور صنفی مراکز استان‌ها» یا مشابه آن نیز در متن قانون مذکور ملاحظه می‌شود، قانونگذار موارد را احصا و تعیین تکلیف نکرده است. قصور انجام شده، می‌تواند تبعات شکلی و ماهوی متعددی داشته باشد و موجب آشفتگی نظام قانونی مربوط شود. در «مجموعه قانون نظام صنفی کشور و مقررات مربوط»، این اصلاح صورت گرفته و عبارتهای «مجمع امور صنفی» به «اتاق‌های اصناف شهرستان» و «مجمع امور صنفی مراکز استان‌ها» به «اتاق‌های اصناف مراکز استان‌ها» تغییر یافته و با قلم خاص متمایز شده‌اند؛ ر. ک.؛ امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قانون نظام صنفی کشور و مقررات مربوط، تهران، ریاست‌جمهوری، معاونت حقوقی، تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات کشور، اداره چاپ و انتشار، ۱۳۹۶، صص ۵-۶.

**ماده (۸)**

وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذیربط، ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فرآیند تجارت خارجی اعم از واردات و صادرات کالا و خدمات و صدور اسناد و مدارک مربوط از قبیل گواهی مبدأ، فرم‌های تجاری، گواهی‌های بهداشت و استاندارد، اعتبار اسنادی، ثبت سفارش، پروانه گمرکی و بیمه‌نامه، بدون نیاز به مراجعه حضوری ذینفع را به صورت الکترونیکی درآورد.

منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این ماده از سرفصل‌های دولت الکترونیک در بودجه‌های سنواتی و نیز صرفه‌جویی‌های حاصل از بهبود فرآیندها و کاهش دیوان‌سالاری، تأمین می‌شود.

گزارش عملکرد

براساس اسناد و مدارک دریافتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران برنامه عملیاتی کردن سامانه جامع گمرکی را از نیمه دوم سال ۱۳۹۲ با همکاری دانشگاه تهران آغاز کرده و پوشش کلیه فرآیندها و عملیات ترخیص از لحظه ورود کالا به قلمرو گمرکی تا اتمام تشریفات گمرکی و خروج کالا در سامانه را به‌عنوان هدف اصلی این سامانه دنبال می‌کند.

براساس گزارش معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصاد و دارایی، طبق نامه وزارت صنعت، معدن و تجارت،^۱ «سامانه مورد نیاز در بخش‌های مختلف عملیات پایه، تجاری و بانکی تکمیل گردیده و آماده بهره‌برداری است و در بخش‌های مرتبط به اتصال به سامانه جامع امور گمرکی و حمل‌ونقل بین‌المللی، فعالیت‌های تحلیل و طراحی تکمیل شده که پس از نهایی شدن اتصال، این بخش‌ها نیز آماده بهره‌برداری خواهند بود. ... به دلیل اهمیت هماهنگی این سامانه با سامانه ایجاد شده توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران، نیاز است طی جلسه‌ای مشترک در مورد تعریف وظایف و حوزه پوشش هر یک از سامانه‌ها و چگونگی راه‌اندازی سامانه تصمیم‌گیری شود».^۲

ارزیابی اجرا

حکم مندرج در ماده (۸)، به‌طور ناقص اجرا شده است.

- چنان‌که در سطور پیشین گفته شد، مراجع مسئول ایجاد اداره پنجره واحد و همچنین حوزه تحت شمول هر یک از نهادهای شناسایی شده در قانون به این منظور، واضح و قاطع نیست. توضیح بیشتر اینکه هم‌اکنون در کشور سامانه‌های متعددی وجود دارند؛ هر یک از این سامانه‌ها با اهدافی خاص و توسط نهادهای مختلف طراحی و اجرا شده‌اند^۳ و البته نمی‌توان به همه آنها «سامانه» اطلاق کرد، زیرا

۱. نامه شماره ۶۰/۲۹۶۲۵ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۵ وزارت صنعت، معدن و تجارت.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایه و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ص ۹.

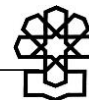
۳. برای مثال، سامانه‌های تولید اطلاعات به پنج گروه به شرح زیر قابل دسته‌بندی است:
۱. سامانه‌های صدور مجوز

۱-۱. سامانه‌های صدور مجوز در حوزه کالا

۱-۱-۱. سامانه کارت بازرگانی الکترونیکی

اطلاق «سامانه» به پایگاه‌های داده اقتصادی، تنها زمانی صحیح است که هر چهار مرحله «تولید اطلاعات، ذخیره اطلاعات، تبادل اطلاعات و انتشار اطلاعات در یک سامانه به صورت همزمان وجود داشته باشد»^۱. آسبایی که وجود قوانین و مقررات مختلف و سامانه‌های متعدد به دنبال داشته است، اغتشاش و

-
- ۲-۱-۱. سامانه کارت الکترونیکی مرز نشینان
 - ۲-۱. سامانه‌های صدور مجوز در حوزه خدمات
 - ۲-۱-۲. سامانه نماد اعتماد الکترونیکی
 - ۳-۱. سامانه‌های صدور مجوز اموال غیرمنقول
 - ۱-۳-۱. سامانه صدور سند تک‌برگی سامان ثبت اسناد و املاک کشور
 - ۲-۳-۱. سامانه جامع اطلاعات آماری سازمان خصوصی‌سازی
 ۲. سامانه‌های ورود و خروج به اقتصاد
 - ۱-۲. ورود و خروج از مسیر تجارت خارجی
 - ۱-۱-۲. سامانه پورتالی ارزی
 - ۲-۱-۲. سامانه‌های جامع گمرک الکترونیکی
 - ۳-۱-۲. سامانه ثبت‌تاریخ
 - ۴-۱-۲. سامانه یارانش
 - ۲-۲. ورود - خروج به اقتصاد در داخل
 - ۱-۲-۲. سامانه بهین‌یاب
 ۳. سامانه ثبت تغییرات موقعیت جغرافیایی در اقتصاد
 - ۱-۲. سامانه‌های ثبت تردد
 - ۱-۱-۳. سامانه برنامه بر خط
 - ۳-۱-۳. سامانه راه‌نامه بین‌المللی الکترونیک ایران (eCMR)
 - ۳-۱-۳. سامانه برنامه‌های بین‌المللی
 - ۲-۲. سامانه‌های ثبت توقف (انبارش)
 - ۱-۳-۳. سامانه ثبت الکترونیکی قبض انبار
 ۴. سامانه‌های ثبت تغییرات مالکیت و معاملات در اقتصاد
 - ۱-۴. سامانه‌های ثبت معاملات کالا
 - ۱-۱-۴. سامانه ستاد
 - ۲-۱-۴. سامانه مزایده الکترونیکی دولت
 - ۳-۱-۴. سامانه بورس کالا
 - ۴-۱-۴. فروش اینترنتی فرآورده‌های نفتی
 - ۵-۱-۴. سامانه ثبت معاملات خودرو
 - ۶-۱-۴. سامانه فروش نهاده یا تخصیص سوخت به کشاورزان و صنعتگران
 - ۷-۱-۴. سامانه تجارت آسان
 - ۲-۴. سامانه‌های ثبت معاملات خدمات
 - ۱-۲-۴. سامانه آپیا
 - ۲-۲-۴. سامانه سپاس
 - ۳-۲-۴. سامانه نظارت و هدایت بیمه (سنهاب)
 - ۳-۴. سامانه‌های ثبت معاملات دارایی‌های غیرمنقول
 - ۱-۳-۴. سامانه کد رهگیری
 - ۲-۳-۴. سیماک
 ۵. سامانه‌های مرتبط با مستندسازی جریان وجوه
 - ۱-۵. مستندسازی جریان وجوه در بخش بانکی
 - ۱-۱-۵. شتاب
 - ۲-۱-۵. ساتنا
 - ۳-۱-۵. پایا
 - ۴-۱-۵. شاپرک
 - ۵-۱-۵. سپاس
 - ۶-۱-۵. نسیم
 - ۷-۱-۵. چکاوک
 - ۸-۱-۵. سنا
 - ۲-۵. مستندسازی جریان وجوه در بازار سرمایه
 - ۱-۲-۵. سامانه بورس اوراق بهادار
 - ۲-۲-۵. سامانه ستان
 - ۳-۲-۵. سامانه تاها
 - ۴-۲-۵. سامانه خزانه‌داری مرکزی اوراق بهادار الکترونیکی
 - ۵-۲-۵. سامانه پنجره واحد الکترونیکی
 - ۶-۲-۵. سامانه جمع‌آوری اطلاعات مالی (جام)
- به نقل از: حسین اسفندیاری و سید محمد صالح نجفی‌فراشاه و سید علی روحانی، «تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۶۹۶، بهمن‌ماه ۱۳۹۴.



سردرگمی نهادهای مربوط به دلیل وجود وظایف و اختیارات مشابه و همپوشان است. گزارش‌های بررسی عملکرد مواد (۷) و (۸) قانون بهبود محیط کسب‌وکار و همچنین مباحث مطرح شده در جلسه کمیته، به‌ویژه توسط نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت سازمان توسعه تجارت ایران، و وزارت امور اقتصادی و دارایی و گمرک جمهوری اسلامی ایران، بیانگر تداخل وظایف و همپوشانی‌ها و موازی‌کاری‌های بین دستگاه‌های در پیاده‌سازی مؤثر فرآیند پنجره واحد تجارت خارجی است.

چنان‌که گفته شد، سوابق قانونی راجع به ایجاد و اداره پنجره واحد تجارت فرامرزی، حاکی از وضعیت غیرشفاف نهادهای مسئول است. توضیح اینکه پس از تصویب ماده (۸) قانون بهبود مستمر... (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، قانونگذار در خردادماه ۱۳۹۲، احتمالاً با ملاحظه هم‌افزایی دستگاه‌های حکومتی برای پیشبرد بهتر هدف ایجاد سامانه تجارت فرامرزی، موادی را به تصویب رساند. بدین شرح که در ماده (۵) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰) مقرر شد:

«دولت مکلف است به‌منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن با پیشنهاد ستاد و پس از ابلاغ رئیس‌جمهور سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرآیند واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی نماید.

کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف به رعایت احکام این قانون مربوط به سامانه‌های راه‌اندازی شده می‌باشند و اشخاص حقیقی متخلف به محرومیت از اشتغال به حرفه خود تا یک سال و اشخاص حقوقی به ممنوعیت از فعالیت تجاری تا ۶ ماه محکوم می‌شوند.

... تبصره «۳»- ستاد موظف است از طریق وزارت اطلاعات و با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های ذیربط به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه شناسایی و مبارزه با کالای قاچاق اقدام نماید. کلیه مراکز مرتبط با تجارت داخلی و خارجی کشور، موظف به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق این سامانه می‌باشند...».

در ماده (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» نیز تصریح شده است:

«به‌منظور تجمیع داده‌ها و یکپارچه‌سازی اطلاعات مربوط به سامانه مذکور در تبصره «۳» ماده (۵) و به‌منظور کاهش زمینه‌های بروز قاچاق کالا و ارز:

الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذیربط اقدام به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرآیند تجارت نماید.

تبصره- کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور، موظفند با اجرا و بهره‌برداری از این سامانه به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق آن اقدام نمایند».

ب) وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی با هدف کاهش توقف‌ها و افزایش دقت در کنترل و بازرسی کالا موظفند به تجهیز مبادی ورودی و خروجی و مسیرهای حمل‌ونقل به امکانات فنی مناسب و الکترونیکی نمودن کلیه اسناد ورود، صدور، عبور، حمل‌ونقل و نظایر آن اقدام نمایند.

... ت) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است، با ایجاد سامانه یکپارچه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری برای تجارت داخلی و خارجی، با همکاری ستاد و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران صدور، تمدید و ابطال کارت بازرگانی را از طریق سامانه فوق با هدف پیشگیری از بروز تخلفات و قاچاق کالا و ارز ساماندهی نماید.

ث) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط با استفاده از سامانه نرم‌افزاری به شناسه‌دار کردن کلیه انبارها و مراکز نگهداری کالا و ثبت مشخصات مالک کالا، نوع و میزان کالاهای ورودی و خروجی از این اماکن با هدف شناسایی کالاهای قاچاق اقدام نماید.

ج) وزارت راه و شهرسازی موظف است با همکاری ستاد و دستگاه‌های اجرایی عضو آن، به ساماندهی و تجهیز و تکمیل اسکله‌ها و خورها و انضباط بخشی به تردد و توقف شناورها اقدام نماید.

... ح) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است در راستای اجرای برنامه آمایش گمرکات، اولویت‌های پیشنهادی ستاد را با هدف پیشگیری از قاچاق کالا، مد نظر قرار دهد...».

در قسمت‌هایی که در دو ماده بالا مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ذکر شد، کاملاً قابل مشاهده است که تکالیف و اختیاراتی مشابه و همپوشان برای دستگاه‌های مختلف در نظر گرفته شده که تعیین حدود هریک از تکالیف و اختیارات، امری دشوار و قابل تفسیر است. دستگاه‌هایی که صرفاً در دو ماده مذکور از تکالیف و اختیاراتی برخوردارند، عبارتند از:

۱. دولت (صدر ماده (۵))؛

۲. ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (همکاران: وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های ذیربط) (تبصره «۳» ماده (۵))؛

۳. وزارت اطلاعات (تبصره «۳» ماده (۵))؛

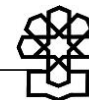
۴. وزارت صنعت، معدن و تجارت (همکاران: ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و گمرک جمهوری اسلامی ایران) (بند «الف» ماده (۶))؛

۵. کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور (تبصره بند «الف» ماده (۶))؛

۶. وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت راه و شهرسازی (بند «ب» ماده (۶))؛

۷. وزارت صنعت، معدن و تجارت (همکاران: ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران) (بند «ت» ماده (۶))؛

۸. وزارت صنعت، معدن و تجارت (همکاران: دستگاه‌های اجرایی ذیربط) (بند «ث» ماده (۶))؛



۹. وزارت راه و شهرسازی (همکاران: ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و دستگاه‌های اجرایی عضو ستاد^۱ بند «ج» ماده (۶))؛

۱۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی (بند «ح» ماده (۶)).

در سطور پیشین تأکید شد که براساس ماده (۸) قانون بهبود مستمر... وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شد با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذیربط، «فرآیند تجارت خارجی... را به صورت الکترونیکی درآورد». اما حدود ۱۶ ماه بعد، قانونگذار بدون هیچ اشاره‌ای به قانون بهبود مستمر...، موادی را در موضوع مشابه در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تصویب کرد.^۲

اما در اقدامی قابل تأمل، قانونگذار مجدداً در بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، مسئول ایجاد پنجره واحد در امور گمرکی در امر تجارت خارجی را گمرک جمهوری اسلامی ایران تعیین کرد. نکته قابل تأمل در مفاد ماده (۳۸)، عدم اشاره و ملاحظه مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است که کمتر از دو سال به تصویب رسیده بود و به موجب آن، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» متشکل از مقامات عالی‌رتبه از سه قوه و دیگر نهادهای حکومتی به‌منظور «سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، تشکیل شده بود.

این درحالی است که پنجره واحد تجاری در کشورهای مختلف شکل گرفته و عملکردی مطلوب دارد و می‌توان با الگوبرداری از تجاری کشورهای موفق، به این اغتشاش و ناکارآمدی پایان داد. برای نمونه، دولت سنگاپور یک کمیته هدایتگر برای شبکه تجاری ایجاد کرد و مدیریت شبکه تجاری را به یک شرکت خصوصی سپرد که به شکل‌گیری «خدمات شبکه‌ای سنگاپور» منجر شد. در کلمبیا، پنجره واحد، ۲۱ اداره عمومی مرتبط با تجارت خارجی، اعم از وزارتخانه و شرکت‌های خصوصی، را به هم متصل می‌کند.^۳

۱. براساس ماده (۲) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز: «به منظور سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز متشکل از وزیران دادگستری، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، کشور، امور خارجه، صنعت، معدن و تجارت، راه و شهرسازی، جهادکشاورزی، نفت، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی یا معاونان ذیربط آنان و دو نفر از نمایندگان عضو کمیسیون‌های اقتصادی و قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس و رؤسای سازمان‌های تعزیرات حکومتی، جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی، صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، بازرسی کل کشور، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرماندهی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، رؤسای کل بانک مرکزی و گمرک جمهوری اسلامی ایران، رئیس مؤسسه ملی استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، رئیس اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و معاون اجتماعی و پیشگیری قوه قضائیه و نماینده نام‌الاجتیار رئیس قوه قضائیه با ریاست رئیس‌جمهور یا نماینده ویژه وی تشکیل می‌گردد».

۲. شایان ذکر است در آیین‌نامه اجرایی مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز هیئت وزیران در جلسه‌های ۱۳۹۵/۴/۶ و ۱۳۹۵/۴/۳۰ به پیشنهاد ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز و به استناد مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز - مصوب ۱۳۹۲، به مسئولیت گمرک در «سامانه پنجره واحد فرامرزی در امور گمرکی» اشاره شده است؛ بدین ترتیب که در ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی مذکور آمده است:

«سازمان [جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی] بلافاصله پس از تحویل کالاهای قاچاق مکشوفه و صدور قبض انبار، نسبت به ثبت مشخصات آنها اقدام نموده و اطلاعات کالاهای را از طریق سامانه شناسه کالا به‌منظور تعیین ارزش با سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در امور گمرکی تبادل می‌نماید. سازمان با استفاده از اطلاعات مذکور، قیمت تجاری روز کالا را به‌عنوان قیمت پایه فروش تعیین می‌کند.

تبصره «۱»- گمرک موظف است ضمن به‌روزرسانی سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در امور گمرکی، امکان دسترسی سامانه‌ای (سیستمی) به آن را برای سازمان فراهم نماید».

۳. ر.ک.: بانک جهانی، «اجرای پنجره واحد تجاری در سنگاپور، کلمبیا و آذربایجان»، ترجمه هدیه ستایش، مرکز پژوهش‌های

به نظر می‌رسد قوانین متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی - همچون دیگر سامانه‌هایی از این جنس که در ادامه به آنها خواهیم پرداخت - اولاً حاکی از علاقه قانونگذار و پی بردن به ضرورت ایجاد سریع این سیستم در کشور است، ثانیاً، نشانگر آن است که متأسفانه قانونگذار در تصویب قانون، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نمی‌کند یا مفاد آنها را نادیده می‌گیرد که این امر، منجر به از میان رفتن شفافیت، تمرکز و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع شده است و ثالثاً، در موارد عدم اجرای یک قانون، متأسفانه رویکرد قانونگذار به جای نظارت و پیگیری مؤثر برای اجرای قانون، تصویب دوباره قانون در همان موضوع است؛ اتفاقی که در نظام قانونگذاری ما به کرات رخ داده است. در اینجا، پس از آنکه ماده (۸) قانون بهبود مستمر... به نتیجه نرسیده است، قانونگذار چاره را در هماهنگی ستادی دستگاه‌های مسئول دانسته و قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (به‌ویژه مواد (۶) و (۷) را به تصویب رسانده است. اما مجدداً با توجه به آنکه تدبیر مذکور منتج به ایجاد سامانه کارآمد و مورد نظر قانونگذار نشده است، مجدداً در ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید... به‌نوعی به تمرکز پیش‌بینی شده در ماده (۸) قانون مستمر... بازگشته است. با این همه، همچنان نتیجه قابل انتظار از این قانونگذاری‌های مکرر، حاصل نشده است.

ماده (۹)

وزارت امور خارجه موظف است ظرفیت‌های روابط خارجی و نمایندگی‌های سیاسی کشور در خارج را در خدمت تولیدکنندگان داخلی و سرمایه‌گذاران در ایران و به‌ویژه صادرکنندگان کالاها و خدمات قرار دهد. وزارت امور خارجه موظف است ظرف ۶ ماه با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت و سایر دستگاه‌های اجرایی ذیربط و اتاق‌ها، آیین‌نامه اجرایی این ماده را تهیه و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه نماید.

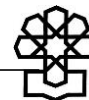
گزارش عملکرد

براساس گزارش معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، حکم ماده (۹)، «اجرای شده است». آیین‌نامه اجرای این ماده، در مورخ ۱۳۹۳/۴/۶ به تأیید هیئت وزیران رسیده است.^۱ در اجرای این حکم، طبق صورتجلسه کارگروه آیین‌نامه اجرایی ماده (۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مورخ ۱۳۹۵/۲/۶ در خصوص تهیه فهرست نهایی بازارهای صادراتی، این فهرست در قالب سه طبقه از کشورها (بر مبنای نفوذپذیری و سهولت افزایش صادرات) جمع‌بندی و خصوصیات کشورهای هدف تبیین شد.^۲

مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۶۸۵، خردادماه ۱۳۹۳.

۱. به شماره ۵۰۳۱۸/ت/۶۲۶۶۹ ه.

۲. براساس نامه شماره ۱۱۳/۲۲۰/۴۰۹۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ وزارت امور خارجه به وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ به نقل از: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ص ۱۱.



در ماده (۲) آیین‌نامه مذکور مفادی به شرح زیر مقرر شده است:

«وزارت امور خارجه در راستای سیاست‌های توسعه روابط اقتصادی، ظرفیت‌های روابط خارجی و توانمندی‌های سیاسی و کارشناسی، نمایندگی‌ها را به گونه‌ای مدیریت و هدایت نماید تا حوزه‌های اولویت‌دار ذیل به صورت عملیاتی مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرند:

الف) تسهیل برگزاری همایش‌های داخلی و خارجی، معرفی فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تجاری ایران در کشورهای هدف...،

ب) تسهیل و زمینه‌سازی برای اعزام هیئت‌های سرمایه‌گذاری و تجار خارجی به کشور و پذیرش هیئت‌های اقتصادی و تجار ایرانی در کشورهای هدف،

پ) اطلاع‌رسانی و بازاریابی فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تجاری ایران در کشورهای هدف...،

ت) تسهیل صدور خدمات فنی و مهندسی شرکت‌های سرمایه‌گذاری و تجاری ایران در کشورهای هدف از طرق مختلف...،

ث) تسهیل صدور کالا و محصولات تولیدکنندگان داخلی از طرق مختلف از جمله شناسایی و معرفی نیازها و اولویت‌های وارداتی بازار کشورهای هدف...،

ج) بهره‌گیری از ظرفیت‌های فنی، مالی و تخصصی ایرانیان مقیم خارج از کشور و شرکای خارجی آنها در فعالیت‌های اقتصادی داخل کشور...،

چ) تسهیل در فرآیند تأمین و تجهیز منابع مالی و سرمایه‌گذاری خارجی از طرق مختلف...،

ح) حمایت کنسولی از فعالان اقتصادی و نیروی کار ایرانی و دفاتر بازرگانی، بازاریابی و سرمایه‌گذاری اتاق‌ها در خارج از کشور و در صورت لزوم انجام پیگیری‌های مقتضی تا حصول نتیجه؛

خ) تسهیل ساماندهی اعزام نیروی کار به خارج از کشور با هماهنگی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی».

براساس گزارش وزارت امور خارجه با عنوان «عملکرد کارگروه آیین‌نامه اجرایی ماده (۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»^۱ «تعیین کشورهای هدف برای اعزام وابستگان اقتصادی اعم از بازرگانی، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی، کار، انرژی و... و نحوه انتصاب و معرفی آنها به وزارت امور خارجه در قالب معیارهای مصوب و دستورالعمل اجرایی اعزام وابستگان... تصمیم‌گیری می‌شود که در آن ضوابط، چارچوب‌ها و پروسه اعزام کاملاً مشخص خواهد شد». همچنین در «صورتجلسه پنجمین کارگروه آیین‌نامه اجرایی ماده (۹) قانون بهبود محیط کسب‌وکار» (مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۰)، دیدگاه‌های اتاق‌های بازرگانی توسط معاون بین‌الملل اتاق ایران و همچنین معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت و رئیس سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی، برای اعضا توضیح داده شده است.

۱. این گزارش و دیگر گزارش‌های کارگروه، توسط نمایندگان وزارت امور خارجه به کمیسیون حمایت از تولید ملی ارائه شده است.

براساس گزارش واصله از اتاق تعاون، «درخصوص رایزن‌های بازرگانی نارضایتی وجود دارد. البته در بخش تعاون موضوع جدیدی با عنوان «سفیر تعاون» مطرح شده است که وزارت امور خارجه با اتاق تعاون در این زمینه همکاری خوبی داشته است»^۱.

در ماده (۵) آیین‌نامه مذکور نیز مقرر شده است: «به‌منظور تمرکز اطلاعات قوانین و مقررات اقتصادی، تجاری، خدمات فنی و مهندسی و گردشگری در ارتباط با کشورهای مختلف و همچنین تجار، سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان داخلی و خارجی و ایرانیان مقیم خارج از کشور، بانک اطلاعات اقتصادی در وزارت امور خارجه با همکاری نمایندگی‌ها، دستگاه‌های اجرایی و اتاق‌ها ایجاد خواهد شد. طرح ایجاد بانک اطلاعاتی ظرف سه ماه پس از ابلاغ این آیین‌نامه، توسط دبیرخانه تهیه و جهت تصویب به کارگروه ارائه می‌گردد».

در این راستا، به‌نظر می‌رسد بانک اطلاعاتی مذکور در قالب «سایت اقتصادی» وزارت امور خارجه عملیاتی شده است.^۲ در سایت مذکور در قسمتی با عنوان «اطلاعات اقتصادی»، اطلاعاتی مربوط به کشورهای مختلف بارگذاری شده است. شایان ذکر است آنچه از یک بانک اطلاعاتی جامع و کاربردی انتظار می‌رود، در این سایت مشاهده نمی‌شود؛ گرچه گزارشی از نظرات بخش خصوصی نیز راجع به مفید و کاربردی بودن این سایت برای کاربران در دسترس نیست.

ارزیابی اجرا

این ماده به‌طور ناقص و غیر اثربخش اجرا شده است.

ماده (۹) حاوی احکامی مهم درخصوص آنچه که «دیپلماسی اقتصادی» خوانده می‌شود، است. بر مبنای اظهارات اخیر وزیر امور خارجه: «دیپلماسی اقتصادمحور، نیازمند هماهنگی قانونی و فرهنگی روابط اقتصاد خارجی در وزارت امور خارجه و جهت دادن منافع فعالان اقتصادی، بنگاه‌ها و دستگاه‌های دولتی و غیردولتی اقتصادی در مسیر تأمین منافع ملی است»^۳.

کار دشوار و البته بسیار مفید و ثمربخش وزارت امور خارجه در این خصوص، نیازمند اطلاعات مقرراتی و ساختاری است که ظاهراً در دستور کار آن وزارتخانه قرار گرفته است. با این همه، به‌نظر می‌رسد حکم مندرج در ماده (۹) به‌نحوی ناقص یا غیراثربخش اجرا شده است. شایان ذکر است به‌رغم اظهارنظرهای شدیدالحن نمایندگان بخش خصوصی در کمیته و کمیسیون در انتقاد از وزارت امور خارجه درخصوص عدم اجرا یا اجرای غیراثربخش این حکم، از آنجا که متنی کتبی توسط نهادهای مربوط تدوین نشده است، نمی‌توان به‌دقت و با جزئیات، عملکرد وزارت امور خارجه را در این خصوص

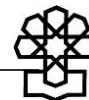
۱. اتاق تعاون ایران، پیشین، ص ۵.

۲. به آدرس اینترنتی زیر:

<http://economic.mfa.ir>

۳. پایگاه اطلاع‌رسانی شبکه خبر، «سخنان موافق و مخالفان وزیر پیشنهادی امور خارجه»، ۲۵ مردادماه ۱۳۹۶، به آدرس اینترنتی:

<https://www.irinn.ir/fa/news/515186>



مورد نقد و بررسی قرار داد. متأسفانه ذینفعان در چنین مواردی به دلایل و ملاحظات مختلف به ایراد سخنان شفاهی بسنده کرده و از ارائه گزارش کتبی و مستدل، خودداری می‌کنند.

ماده (۱۰)

وزارت امور خارجه موظف است با انجام اقداماتی از قبیل لغو روادید تجاری با کشورهای طرف تجاری، تنظیم توافقات صدور روادید تجاری بلندمدت و پرتردد و نظایر آن، ترتیبی اتخاذ نماید تا اخذ روادید تجاری برای صادرکنندگان کالاها و خدمات فنی مهندسی از ایران و نیز تردد و اقامت داوطلبان سرمایه‌گذاری خارجی و مرتبطین آنها در کشور، به سهل‌ترین و سریع‌ترین شکل ممکن محقق شود.

گزارش عملکرد

طبق گزارش معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، این ماده در حال اجراست. به این ترتیب که هیئت وزیران در مصوبه‌ای (مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۹)، مفادی «برای ایجاد تحرک اقتصادی، رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب‌وکار» به تصویب رسانده است. این تصویب‌نامه شامل مشوق‌هایی است که به‌ویژه با رویکرد تشویق و تسهیل سرمایه‌گذاری خارجی به تصویب رسیده است.^۱ از جمله در بند «الف» ماده (۳۵) تصویب‌نامه مذکور، اختیاراتی برای وزارت امور خارجه در صدور روادید در نظر گرفته شده است.

طبق گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، در خصوص تکالیف این ماده، اقداماتی به شرح زیر به انجام رسیده است:

«- ایجاد دفاتر امور خارجه در مبادی ورودی کشور برای صدور روادید جهانگردی و تجاری به مدت ۴۱ روز که اخیراً با پیشنهاد این وزارتخانه به ۹۱ روز افزایش یافته است.

- در حال حاضر ایران با کشورهای ترکیه، سوریه و بولیوی قرارداد لغو روادید دوطرفه و با کشورهای گرجستان و آذربایجان لغو روادید یک‌طرفه داشته و در مورد کشورهای لبنان و مالزی طرفین در فرودگاه روادید یک ماهه رایگان صادر می‌کنند. همچنین لغو روادید دوجانبه نیز همواره در دستور کار کمیسیون‌های مشترک کنسولی قرار دارد.

- صدور روادید بلندمدت حداکثر یک ساله مکرر برای تجار خارجی از طریق نمایندگی‌های ایران در خارج از کشور.

- صدور روادید بلندمدت حداکثر سه ساله با اقامت ۳۱ روز برای سرمایه‌گذاران خارجی که مجوز سازمان سرمایه‌گذاری را دریافت نموده‌اند.

۱. برای مشاهده متن مصوبه مذکور، ر. ک.: سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترس در آدرس اینترنتی زیر:

- صدور روایید بلندمدت کثیرالمسافره برای رانندگان وسایط نقلیه سنگین و اتوبوس»^۱.

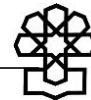
ارزیابی اجرا

حکم ماده (۱۰) به‌طور ناقص اجرا شده است.

- مهمترین دلیل اینکه می‌توان مدعی اجرای ناقص این ماده شد، آن است که براساس گزارش ذکر شده، تسهیل روابط تجاری مندرج در این حکم، با کشورهای اصلی طرف تجاری ایران، از جمله چین، روسیه، عراق و امارات، صورت نگرفته است.

نکته دیگر اینکه ارزیابی واقعی میزان اجرای حکم مندرج در ماده (۱۰) امکانپذیر نیست. ضرورت دارد برای سنجش میزان اجرای مؤثر این ماده، شاخصی توسط دستگاه مربوط تدوین شود.

۱. سلطانی، «پانزدهمین گزارش عملکرد قانون اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به تفکیک مواد و تبصره‌ها مربوط به ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۴»، صص ۱۳۳-۱۳۲.

ماده (۱۱)^۱

به منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذیربط، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس شورا)
 ۲. وزیر صنعت، معدن و تجارت
 ۳. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی (یا معاون)
 ۴. وزیر جهاد کشاورزی (یا معاون)
 ۵. وزیر نفت (یا معاون)
 ۶. وزیر نیرو (یا معاون)
 ۷. وزیر کشور (یا معاون)
 ۸. رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
 ۹. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور (یا معاون)
 ۱۰. دو نفر از معاونان قوه قضائیه به انتخاب رئیس قوه
 ۱۱. رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی
 ۱۲. رئیس کمیسیون برنامه و محاسبات مجلس شورای اسلامی
 ۱۳. رئیس کمیسیون صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی
 ۱۴. رئیس کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی مجلس شورای اسلامی
 ۱۵. سایر رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و ویژه مجلس شورای اسلامی (حسب مورد)
 ۱۶. رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیر شورا)
 ۱۷. رئیس اتاق اصناف
 ۱۸. رئیس شورای عالی استان‌ها
 ۱۹. رئیس اتاق تعاون جمهوری اسلامی ایران
 ۲۰. شهردار یکی از کلان‌شهرها به انتخاب شهرداران کلان‌شهرها
 ۲۱. هشت نفر از مدیران عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی از بخش‌ها و رشته‌های مختلف
- تبصره «۱»- نحوه انتخاب اعضای ردیف ۲۱ و چگونگی تشکیل جلسات و ارائه پیشنهادها و گزارش‌ها طبق دستورالعملی است که در نخستین جلسه شورا تهیه و تصویب می‌شود.
- تبصره «۲»- محل دبیرخانه این شورا بدون دریافت کمک از دولت در اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران است.
- تبصره «۳»- جلسات شورای گفتگو، حداقل یک جلسه در ماه می‌باشد.
- تبصره «۴»- مصوبات شورا حداکثر ظرف مدت سی روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود.
- وظایف و اختیارات شورای گفتگو به شرح ذیل است:
- الف) 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 تهیه شده از سوی

دبیرخانه این شورا.

ب) استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکل‌های اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور و یا حسب مورد رؤسای این تشکل‌ها در جلسات شورا.

پ) ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و تذکرات متقابل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان تشکل‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی و بحث و بررسی و اقیاع و تفاهم درباره خواسته‌های مذکور.

ت) ارائه پیشنهاد برای ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب‌وکار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی در کشور.

ث) بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها.

ج) پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات موجود در قوانین و مقررات و رویه‌ها برای بنگاه‌های با مالکیت غیر از بخش‌های خصوصی و تعاونی و زمینه‌سازی برای حذف یا تعمیم این امتیازات به منظور اجرای کامل و مؤثر ماده (۸) قانون اصل چهل و چهارم.

چ) ارائه پیشنهاد در مورد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی با فعالان اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی به منظور ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها.

ح) زمینه‌سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات با همکاری تشکل‌های اقتصادی به منظور دریافت مالیات از همه فعالان اقتصادی و گسترش پایه مالیاتی.

خ) تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی با قید روزآمدسازی مستمر در پایگاه اطلاعات آماری کشور موضوع ماده (۶) این قانون.

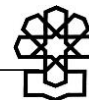
د) تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی موضوع مواد (۲۲) و (۲۷) این قانون.

تبصره «۱» - وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی که موضوع مربوط به آن دستگاه در دستور شورای گفتگو قرار می‌گیرد، موظف است با دعوت دبیرخانه این شورا خود در جلسه مربوطه در شورای گفتگو شرکت کند و حسب مورد نمایندگان تام‌الاختیار خود را به کمیسیون‌های زیرمجموعه دبیرخانه شورا معرفی نماید.

تبصره «۲» - دبیر شورا، سخنگوی آن نیز می‌باشد و موظف است دستور جلسه آتی و مصوبات هر جلسه را در اختیار رسانه‌ها قرار دهد.

ماده (۱۱)، متشکل از ۱۲ حکم است که در ادامه به ترتیب گزارش عملکرد و ارزیابی اجرای هر حکم، ارائه خواهد شد.

۱. این ماده به موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) اصلاح شد. در ماده مذکور مقرر شده: «صدر ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به این شرح اصلاح می‌شود...». در واقع به موجب بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) در قالب صدر ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، تبدیل به حکمی دائمی شد. به نظر می‌رسد براساس بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... عبارت «شورای گفتگو با ترکیب و تبصره‌های مصرح در ماده (۷۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران پس از پایان مدت آن قانون استمرار می‌یابد»، از ابتدای ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر... حذف شده و متن بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... جایگزین می‌شود. با این حال، شایان ذکر است متن نهایی ماده (۱۱) در این گزارش (داخل کادر) براساس نظر نگارنده گزارش «تدوین و تنقیح» شده، نه نظر رسمی قانونگذار. چنان‌که گفته شد، در ماده بند «الف» (۱۲) قانون احکام دائمی...، قانونگذار به تصریح این جمله بسنده کرده است: «صدر ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به این شرح اصلاح می‌شود...»؛ در حالی که علی‌الاصول باید متن نهایی ماده (۱۱) با در نظر گرفتن اصلاح، مجدداً مورد تصویب قرار می‌گرفت تا از این لحاظ ابهامی در متن معتبر و لازمالاجرا وجود نداشته باشد. به‌ویژه اینکه رویه تدوین و تنقیح قوانین همچنان در دست اجراست و تا تدوین مجموعه‌های قانونی تدوین و تنقیح شده، راهی طولانی باقی است.



گزارش عملکرد اجرای حکم مربوط به تشکیل شورا^۱

هر چند در دوره دولت دهم، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی به دلیل حضور نیافتن وزرای عضو به صورت ناقص و با دوره‌های زمانی طولانی تشکیل می‌شد، اما از آغاز دولت یازدهم، جلسات با نظم بیشتری برگزار شد. براساس اظهارات رئیس اتاق ایران در شصت و نهمین نشست شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی: «این نهاد در پایان سال ۹۰ تشکیل شد اما علی‌رغم قانونی بودن، بیش از یک سال در تعطیلی کامل به سر برد تا اینکه با شروع به کار دولت یازدهم فعالیت شورا شروع شد و هر چه زمان گذشت شورای گفتگو بیشتر به سمت بلوغ حرکت کرد». تا ۱۶ مردادماه ۱۳۹۶، ۶۹ نشست این شورا برگزار شده است.

– نکته قابل توجه این است که با اینکه حضور نمایندگان دولت در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، به نسبت دولت دهم، بسیار بیشتر و پررنگ‌تر شده، اما همچنان عدم حضور یا حضور نامنظم اعضای دولتی در این شورا قابل تأمل است. برای مثال به جدول زیر توجه کنید که وضعیت حضور سه عضو مهم و مؤثر شورای گفتگو در هر گونه تصمیم‌گیری در خصوص محیط کسب‌وکار را نشان می‌دهد.

جدول ۴. وضعیت حضور برخی از اعضای شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در بازه زمانی

۱۳۹۲/۶/۱۹ تا ۱۳۹۶/۷/۱۱ (جلسات سی و دوم تا هفتادم) (مجموعاً ۳۸ جلسه)^۲

ردیف	سمت اعضاء	تعداد جلساتی که حاضر بوده‌اند
۱	رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۱
۲	وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۳
۳	رئیس بانک مرکزی	۱۰

حضور رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی صرفاً در ۱ جلسه و حضور وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی صرفاً در ۳ جلسه از مجموع ۳۸ جلسه شورای گفتگو در بازه زمانی چهارساله، شگفت‌آور و قابل تأمل است.^۳ از همین گزارش چنین برمی‌آید که معاون قوه قضائیه نیز در بازه زمانی ۱۳۹۴/۱/۳۱ تا ۱۳۹۵/۱۲/۱۶ (در جلسات چهل و هفتم تا شصت و پنجم) در هیچ‌یک از جلسات شرکت نکرده است.^۴ همچنین شهردار تهران در بازه زمانی (۱۳۹۰/۲/۱۲ تا ۱۳۹۵/۷/۱۱) از جلسه اول تا شصت و پنجم تنها در ۷ جلسه شرکت کرده است.^۵ برخلاف مقامات مذکور، حضور رؤسای کمیسیون‌های مجلس و به‌ویژه

۱. تا ابتدای بند «الف».

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، «وضعیت حضور اعضای شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی (از سال ۱۳۹۰ تا مهرماه ۱۳۹۶)»، ۱۳۹۶، صص ۴-۸.

۳. این درحالی است که قانونگذار در تبصره «۱» قسمت اخیر ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، مجدداً بر حضور وزیر یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی که موضوع مربوط به آن دستگاه در دستور کار شورا قرار می‌گیرد، تأکید کرده است.

۴. همان، ص ۱۸.

۵. همان، صص ۲۲-۲۴.

نمایندگان بخش خصوصی در شورای گفتگو، قابل قبول است.

قطعاً حضور نامنظم اعضا، از کارآمدی و اثربخشی شورای گفتگو می‌کاهد. یکی از دلایل ناکامی شورای گفتگو در ایفای وظایف مهمی که در ماده (۱۱) به عهده آن نهاده است، وضعیت حضور اعضای آن است. شورای گفتگو نهادی است که توفیق آن در ایفای وظایفش، نیازمند مشارکت و دغدغه هم‌بخش دولتی و هم‌بخش خصوصی و تعاونی است.

ارزیابی اجرای حکم مربوط به تشکیل شورا

این قسمت از حکم ماده (۱۱) اجرا شده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره «۴» صدر ماده (۱۱)

در این حکم جدید، مقرر شده است که «مصوبات شورا حداکثر ظرف مدت سی روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود». با توجه به اینکه این حکم اخیراً (به‌موجب بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی...) به ماده مورد بررسی الحاق شده است، هنوز اجرایی نشده است.

شایان ذکر است به‌موجب تبصره «۳» بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... نیز ماده‌ای با مضمون مشابه در خصوص کمیته بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های کشور (کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه سابق) به این ترتیب به تصویب رسید: «مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستور کار هیئت وزیران قرار می‌گیرد».

ارزیابی اجرای حکم تبصره «۴» صدر ماده (۱۱)

حکم مندرج در تبصره «۴» صدر ماده (۱۱)، اجرا نشده است.

- با توجه به کیفیت و نوع مصوبات شورای گفتگو - که در ادامه به آن خواهیم پرداخت - معلوم نیست در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورای گفتگو ظرف سی روز در هیئت وزیران، به اثربخشی و لازم‌الاجرائی مصوبات شورا کمکی کند. قطعاً آماده کردن پیش‌نویس مقررهای در هر قالب، برای تصویب در هیئت وزیران، نیازمند طی کردن فرآیندهای پرشمار و طی روبه‌هایی است که بعید است بتوان شورای گفتگو را مستعد انجام آنها دانست (آنچه گفته شد، در خصوص مصوبات کمیته بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... نیز صدق می‌کند). با این اوصاف، هدف قانونگذار از مقرر کردن این حکم که مصوبات شورای گفتگو ظرف سی روز «در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد» مبهم است و به‌نظر می‌رسد براساس نوعی «بیش‌برآورد» از توان و ظرفیت شورای گفتگو به تصویب رسیده است.

گرچه بی‌تردید بخش خصوصی و تعاونی این حکم را فرصتی برای بررسی جدی نظرات و پیشنهادهای خود در دولت تلقی می‌کند. با این حال، در اینکه این فرصت به چه کیفیتی و تا چه حدی هدف بخش خصوصی و تعاونی را برآورده سازد، تردید جدی وجود دارد. به‌نظر می‌رسد این تبصره، بدون در نظر



گرفتن پیش‌نیازهای نهادی لازم به تصویب رسیده است و بنابراین نمی‌توان به اجرایی شدن آن، حتی در بلندمدت امیدوار بود. مصوبات شورای گفتگو و همچنین کمیته بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی، چنان‌که در ادامه نمونه‌هایی از آن را ذکر خواهیم کرد، به‌هیچ وجه از قابلیت در دستورکار قرار گرفتن در هیئت وزیران برخوردار نیستند. البته این واقعیت چندان عجیب نیست؛ زیرا تدوین پیش‌نویس مقرر یا دستور کار هیئت وزیران، امر فنی و پیچیده‌ای است که حتی دولت نیز با وجود نهادها و نیروی انسانی پرشمار، به‌کندی و در بسیاری موارد، بدون در نظر گرفتن اصول مقرراتگذاری، در خصوص آن اقدام می‌کند.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «الف» ماده (۱۱)

در بند «الف» ماده (۱۱)، 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 تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا، به‌عنوان یکی از وظایف شورای گفتگو مقرر شده است. در گزارش اتاق ایران در این باره آمده است: «حکم موضوع بند مذکور با ارائه پیشنهاد اصلاح، حذف و یا وضع برخی مواد قانونی به مسئولان دستگاه‌های اجرایی در جلسات شورا مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد»^۱. گرچه حتی یک مورد از این پیشنهادها در گزارش اتاق ایران برای نمونه ذکر نشده است. شاید به همین دلیل است که در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار نیز اشاره‌ای به عملکرد این حکم قانونی مهم نشده است.

ارزیابی اجرای حکم بند «الف» ماده (۱۱)

براساس گزارش عملکردها، این حکم قانونی اجرا نشده است.

- به‌نظر می‌رسد بین اجرا یا عدم اجرای این حکم توسط شورای گفتگو و عملکرد کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی... ارتباطی کامل وجود دارد. بدین ترتیب که در بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، مقرر شده است:

«... 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 مخل 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 ارائه شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند.

تبصره «۲»- کمیته مذکور در این بند یک نسخه از همه گزارش‌های ارسالی را به شورای عالی

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، ص ۶.

اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و شورای گفتگو ارسال می‌کند». در واقع بر اساس احکام گفته شده، منبع اصلی تغذیه‌کننده دستور جلسات شورای گفتگو، اتاق ایران با همکاری دیگر نهادهای بخش خصوصی و تعاونی است که در قالب دبیرخانه‌ای^۱ که در اتاق ایران مستقر است، اصولاً باید کارکرد اتاق فکر تشخیص قوانین^۲ و مقررات ضروری یا مخل برای کسب و کار را ایفا کند.

توجه به احکام قانونی پیش گفته نشانگر آن است نهاد اصلی رابط بین دولت و بخش خصوصی و همچنین نهاد اصلی پیشنهاددهنده لغو یا... قوانین و مقررات مخل به مراجع ذیصلاح، شورای گفتگو است. با این وصف، کمیته ماده (۷۶)، نهادی زیرمجموعه شورای گفتگو و به عبارت روشن‌تر، نهادی برای انجام کارویژه خاصی از کارویژه‌های کلی شورای گفتگو شناخته می‌شود. بدین ترتیب، شورای گفتگو در رابطه سلسله مراتبی میان دو نهاد، حائز جایگاه بالاتر است و به همین دلیل است که یکی از کارویژه‌های آن، طبق بند «ث» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، «بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها» مقرر شده است.

چنان‌که در گزارش نظارتی راجع به عملکرد کمیته ماده (۷۶) تصریح شده است: «... اهمیت، دشواری و حساسیت کارویژه «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری»، قانونگذار را واداشته که برای انجام آنها، نهادی مستقل در کنار نهاد شورای گفتگو تأسیس کند. به دیگر سخن، کمیته ماده (۷۶)، انجام وظیفه خاصی از وظایف کلی شورای گفتگو را برعهده دارد. در صدر بند «الف» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، اهداف کلان و کلی «... تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذیربط»، اهداف اصلی تشکیل شورای گفتگو برشمرده شده است؛ در حالی که در بند «ب» ماده مذکور، هدف از تشکیل کمیته، به‌طور خاص، «شناسایی قوانین و مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور» تصریح شده است. بی‌تردید، هدف کمیته نسبت به اهداف پیش‌بینی شده برای شورای گفتگو، اخص است. بر این

۱. در مقدمه گزارش عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) آمده است: «دبیرخانه کمیته موضوع ماده یاد شده از اواخر سال ۱۳۹۰ توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تشکیل و آغاز به کار کرد. این دبیرخانه، با نظرخواهی از تشکلهای و با طبقه‌بندی پاسخ استعلامات و موضوعات و بررسی و مطالعه آنها ضمن بهره‌گیری از توان کارشناسی کارشناسان همکار با دبیرخانه، گزارش‌های لازم را در کارگروه‌های متشکل از نمایندگان اعضای کمیته مطرح کرده و موارد مقتضی را در جلسات کمیته مطرح می‌نماید. در عین حال، دبیرخانه، خود نیز، حسب مجوز قانونی یاد شده به شناسایی قوانین و مقررات و رویه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری و بخش‌های وابسته به آن پرداخته تا اینکه با طرح در کمیته، راهکارهای شایسته نیز تعیین و تعقیب شود؛ ر. ک.: دبیرخانه کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، «گزارش جامع عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۱)»، (ارسال‌شده به مرکز پژوهش‌های مجلس طی نامه شماره ۸۱۴۸/۲۷/ص مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۷)، ص ۳.

۲. لازم به یادآوری است که در متن بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر...، برخلاف بند «ب» ماده (۱۲)، به «قوانین» اشاره نشده و صرفاً واژه «مقررات» قید شده است.



اساس است که به نظر می‌رسد کارویژه قانونی کمیته باید جزئی از کارویژه‌های کلی شورای گفتگو تفسیر شود و با هماهنگی و زیر نظر آن شورا صورت پذیرد تا از پراکنده‌کاری و هرز رفتن توان و قابلیت این نهادهای تازه تأسیس جلوگیری شود.^۱

با توجه به توضیحات بالا، قانونگذار با این پیش‌فرض که بخش خصوصی و تعاونی، از قابلیت و ظرفیت نهادی شناسایی قوانین و مقررات محل و دست‌پاگیر برخوردار است، نقش دولت و مجلس را در خصوص این امر مهم و حساس نادیده گرفته است. به نظر می‌رسد انجام کارویژه شناسایی و پیشنهاد کارشناسانه اصلاح، حذف یا وضع مقررات در راستای بهبود محیط کسب‌وکار، با توجه به تازه‌تأسیس بودن و فقدان ویژگی‌های نهادی لازم، از عهده بخش خصوصی و تعاونی خارج است. بخش خصوصی و تعاونی، در بهترین حالت، می‌تواند توصیه‌هایی کلی به قانونگذار (مجلس) و مقرراتگذار (دولت) داشته باشد. کما اینکه عملکرد کمیته ماده (۷۶) [سابق] و شورای گفتگو نیز در همین سطح صورت گرفته و منجر به تدوین پیش‌نویس‌هایی دقیق برای لغو یا اصلاح مقرره‌ای خاص نشده است.

حکم مندرج در بند «الف» ماده (۱۱) و همچنین بند «ث» همین ماده و بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی، مستلزم هماهنگی و هم‌افزایی اتاق ایران و دیگر نهادهای بخش خصوصی و تعاونی، دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲)، کمیته ماده (۱۲) و به‌ویژه شورای گفتگو است.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «ب» ماده (۱۱)

براساس گزارش اتاق ایران، «این حکم در خصوص تشکل‌های اقتصادی با دعوت از برخی تشکل‌ها - حسب اقتضا - به جلسات شورای گفتگو، اجرایی شده است. در عین حال، دبیرخانه شورا در برخی موارد جهت بررسی موضوعات آتی شورا از طریق ارسال فراخوان از نقطه‌نظرات و پیشنهادهای تشکل‌های اقتصادی بهره‌مند می‌گردد».^۲

ارزیابی اجرای حکم بند «ب» ماده (۱۱)

حکم مندرج در این بند در خصوص استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف و... در جلسات شورا، به‌طور ناقص اجرا شده است. این گلایه در بین تشکل‌ها همواره مطرح شده است که نظرات آنها به نحو شایسته در نهادهایی نظیر شورای گفتگو شنیده نمی‌شود. البته باید به این نکته نیز توجه داشت که شنیدن و انعکاس نظرات تشکل‌ها و نهادهای بخش خصوصی به‌دلیل گستردگی جغرافیایی و موضوعی، کاری بسیار دشوار و نیازمند سازوکاری نهادی و عزمی جدی است. همچنین به‌دلیل عدم توضیح کافی و عدم ذکر نمونه در گزارش اتاق ایران، نمی‌توان میزان اثربخشی اجرای این حکم، در حد ادعا شده را

۱. احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۳. شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار (عملکرد کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۲۱، تیر ۱۳۹۶، ص ۲۳.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۶.

ارزیابی کرد.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «پ» ماده (۱۱)

در حکم مقرر شده در این بند، بر ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و... و به‌طور کلی تعامل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی تأکید شده است. در گزارش اتاق ایران تصریح شده است: «حکم این بند از طریق طرح موضوعات و بحث و تبادل نظر درباره آنها در جلسات شورای گفتگو اجرایی می‌گردد»^۱.

ارزیابی اجرای حکم بند «پ» ماده (۱۱)

حکم مورد بررسی به‌طور ناقص اجرا شده است. گرچه به‌دلیل عدم توضیح کافی و عدم ذکر نمونه در گزارش اتاق ایران، نمی‌توان میزان اثربخشی اجرای این حکم را ارزیابی کرد.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «ت» ماده (۱۱)

حکم این بند، درخصوص تکلیف شورای گفتگو درخصوص ارائه پیشنهادهایی برای ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب‌وکار و... است. دبیرخانه شورای گفتگو گزارش داده است که «قرارداد پژوهشی در این خصوص در دبیرخانه شورا منعقد شده که مراحل پایانی خود را طی می‌کند»^۲.

ارزیابی اجرای حکم بند «ت» ماده (۱۱)

این حکم اجرا نشده است.

- از زمان تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (بهمن‌ماه ۱۳۹۰)، حتی یک پیشنهاد درخصوص موضوعات مطرح شده در این بند ارائه نشده است. به‌نظر می‌رسد عدم اجرای این حکم، به کلی بودن و مبهم بودن حکم مندرج در این بند باز می‌گردد.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «ث» ماده (۱۱)

درخصوص بررسی گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۷۶) سابق - کمیته ماده (۱۲) فعلی - طبق گزارش اتاق ایران: «با توجه به آنکه ازجمله سرفصل‌های ورودی و دستور جلسات شورای گفتگو، بررسی موضوعات و گزارش‌های کمیته ماده (۷۶) می‌باشد، لذا این حکم به‌صورت مستمر درحال اجراست»^۳.

ارزیابی اجرای حکم بند «ث» ماده (۱۱)

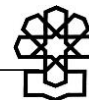
این حکم به‌طور ناقص اجرا شده است.

- در گزارش اتاق ایران، جزئیاتی از محتوای گزارش‌های کمیته و زمینه‌سازی‌های صورت گرفته برای تصمیم‌گیری راجع به گزارش‌های مذکور نیامده است. با توجه به توضیحات راجع به نحوه اجرای ناکارآمد و غیرمؤثر بند «الف» این ماده در سطور پیشین همین گزارش و همچنین گزارشی نظارتی مرکز پژوهش‌ها

۱. همان، ص ۷.

۲. همان.

۳. همان.



راجع به شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار (عملکرد کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه)، می‌توان گفت این بند به نحو مؤثر اجرا نشده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم بند «ج» ماده (۱۱)

در بند «ج» وظیفه دشوار پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات رانت‌زا، ضدرقابتی و انحصاری بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی (خصوصی)، در قوانین و مقررات و رویه‌ها، به شورای گفتگو واگذار شده است. بدین ترتیب، براساس حکم قانونی، آغاز اجرای این حکم قانونی، دریافت گزارش تهیه شده توسط اتاق‌هاست. چنان‌که قابل پیش‌بینی است، طبق گزارش اتاق ایران: «حکم این بند توسط کارشناسان دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در دست بررسی می‌باشد»^۱.

ارزیابی اجرای حکم بند «ج» ماده (۱۱)

این حکم اجرا نشده است.

گزارش عملکرد اجرای بند «ج» ماده (۱۱)

در این بند مقرر شده است که شورای گفتگو، پیشنهادهایی درباره قراردادهای دستگاه‌های اجرایی با فعالان اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی برای ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها ارائه دهد. براساس گزارش دبیرخانه شورای گفتگو، «... برخی دستگاه‌های اجرایی، فرم‌های یکنواختی به‌منظور تراضی و عادلانه نمودن قراردادها تنظیم نموده‌اند، لذا دبیرخانه شورا در حال بررسی و ارائه پیشنهادات اصلاحی و تکمیلی در این خصوص می‌باشد. در عین حال این دبیرخانه در خصوص آن دسته از دستگاه‌های اجرایی که تاکنون اقدام به تنظیم فرم‌های مزبور ننموده‌اند، ارائه پیشنهادات به دستگاه‌های اجرای مربوطه را در دستور کار خود قرار داده است»^۲.

ارزیابی اجرای حکم بند «ج» ماده (۱۱)

بر مبنای گزارش دبیرخانه شورای گفتگو، این حکم اجرا نشده است.

گزارش عملکرد اجرای بند «ح» ماده (۱۱)

در این بند، شورای گفتگو موظف شده است برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات با همکاری تشکل‌های اقتصادی به‌منظور دریافت مالیات از همه فعالان اقتصادی و گسترش پایه مالیاتی، زمینه‌سازی نماید.

طبق گزارش شورای گفتگو، اجرای این حکم «در دست بررسی» است.^۳

ارزیابی اجرای حکم بند «ح» ماده (۱۱)

این حکم اجرا نشده است.

۱. همان.

۲. همان، صص ۷-۸.

۳. همان، ص ۸.

گزارش عملکرد اجرای بند «خ» ماده (۱۱)

در این بند مقرر شده است که یکی از وظایف شورای گفتگو، تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی با قید روزآمدسازی مستمر در پایگاه اطلاعات آماری کشور موضوع ماده (۶) این قانون است.

براساس یکی از گزارش‌های دبیرخانه شورای گفتگو، «اعلام اقلام و اطلاعات آماری توسط شورای گفتگو به مرکز آمار ایران در بخش‌های ۱. بازرگانی و خدمات، ۲. کشاورزی، ۳. جمعیت، ۴. حساب‌های ملی و شاخص قیمت انجام پذیرفته و در بخش صنعت و معدن در دست انجام می‌باشد. همچنین برای انتشار اقلام و اطلاعات، باید آنها را به دو دسته تقسیم نماییم:

۱. اطلاعاتی که در حال حاضر تولید می‌شود: این اطلاعات باید توسط مرکز آمار ایران به‌زودی منتشر شود.
۲. اطلاعاتی که در حال حاضر تولید نمی‌شود: این اطلاعات مانند مصرف اقلام مختلف، تولید اقلام صنعتی و کالا که نیاز به تخصیص منابع جهت تولید اقلام دارند و باید مرکز آمار به‌دنبال مرتفع کردن این نیازمندی باشد»^۱.

علاوه بر آنچه گفته شد، اتاق ایران اقداماتی در اجرای حکم ماده (۶) انجام داده که برخی از آنها به شرح زیر است:

- اجرای طرح پژوهشی و تهیه فهرست ۱۶۰۰ عنوان قلم و شاخص آماری مورد نیاز فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران در ایران؛

- ابلاغ ۱۶۰۰ عنوان اقلام آماری و شاخص‌های مصوب شورای گفتگو به مرکز آمار ایران در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۶؛

- تهیه طرح توجیهی ایجاد «کمیته آمار بخش خصوصی کشور» و ارائه به دبیرخانه شورای گفتگو؛
- تصویب ایجاد کمیته آمارهای بخش خصوصی کشور در پنجاه و پنجمین جلسه شورای عالی آمار در تاریخ ۱۳۹۶/۳/۲۲.^۲

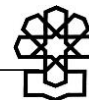
ارزیابی اجرای حکم بند «خ» ماده (۱۱)

این حکم به‌طور ناقص اجرا شده است. چنان‌که پیشتر گفته شد، مفاد این حکم در قسمت پایانی ماده (۶) همین قانون نیز مقرر شده است.

گزارش عملکرد اجرای بند «د» ماده (۱۱)

به موجب این حکم، تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی موضوع مواد (۲۲) و (۲۷) این قانون (در خصوص مکلف کردن دستگاه‌ها در اولویت دادن به اشخاص حقیقی و

۱. شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، «آخرین وضعیت پایش اجرای احکام مواد ۱۱ و ۱۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰»، نامه‌اصله به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۲۷/۱۹۰۴/ص مورخ ۱۳۹۶/۳/۹.
۲. نامه اتاق ایران (مدیر مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و دبیر کمیته آمارهای بخش خصوصی کشور) به شماره ۲۲/۶۸۴۸/ص مورخ ۱۳۹۶/۸/۳.



حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی در قراردادهای ... و همچنین ممنوعیت استفاده اشخاص حقوقی دولتی از امتیازات ویژه، از جمله وظایف شورای گفتگو برشمرده شده است.

در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو تصریح شده است: «اجرای کامل این بند، منوط به اجرای مواد (۲۲) و (۲۷) می‌باشد. برای اطلاع از وضعیت اجرای این حکم، لازم است از فعالان اقتصادی بخش خصوصی استعلام گردد که مصادیق عدم رعایت مواد (۲۲) و (۲۷) چه مواردی بوده است و به موازات آن با دعوت از کارشناسان حقوقی و اقتصادی از جوانب وجود یا نبود تعارض ماده (۲۲) قانون بهبود، با ماده (۷۹) قانون محاسبات و قوانین و مقررات دیگر در صورت وجود مطلع شد.»

ارزیابی اجرای حکم بند «د» ماده (۱۱)

این حکم اجرا نشده است.

- جنس حکم مندرج در این بند، مشابه با حکم مندرج در بند «ج» همین ماده (پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات رانت‌زا، ضد رقابتی و انحصاری بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی (خصولتی) در قوانین و مقررات و رویه‌ها) است. انجام چنین وظایف مهم، حساس و بنیادین، بیش از توان نهادهای تازه‌تأسیس و بدون پیوندهای لازم با نهادهای حاکمیتی به‌نظر می‌رسد. نکات دقیق و به‌جای مندرج در چنین احکامی، نیازمند تصمیمات سیاستی در سطوح کلان و همدلی و عزم همه دستگاه‌های حاکمیتی برای انجام اصلاحات نهادی در جهت از میان بردن زمینه‌های رانت‌زا و مهیا کردن بستر اقتصاد رقابتی است. بر این اساس است که عدم اجرای این حکم و احکامی از این قبیل، کاملاً قابل پیش‌بینی است. در واقع، بعید به‌نظر می‌رسد انجام چنین امور مهمی، صرفاً از طریق وضع قانون و سپردن آنها به شوراهایی همچون شورای گفتگو، شدنی باشد.

- ارزیابی عملکرد شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی براساس مصوبات نمونه

مروری بر محتوای مصوبات شورای گفتگو، می‌تواند نشانگر فاصله زیاد کارکرد مورد انتظار از شورای مذکور در ۱۰ بند مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر... و عملکرد کنونی این شورا باشد.

برای مثال، عنوان دستور جلسه شصت و هفتمین جلسه شورا مورخ ۱۳۹۶/۴/۱۲ به این شرح بود: «بررسی مراتب اعتراض به اجرای حکم ماده (۴۶) قانون رفع موانع تولید و دستورالعمل‌های مرتبط بانک مرکزی در رسیدگی به ایفای تعهدات ارزی گذشته واردکنندگان کالا و مواد اولیه». مصوبه شورا به این ترتیب به تصویب رسید: «مقرر گردید که کارگروهی با حضور نمایندگان بانک مرکزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، مجلس شورای اسلامی، بانک‌های تجاری منتخب و همچنین نمایندگان اتاق ایران جهت بررسی ابعاد مختلف موضوع تشکیل گردد و ظرف مدت ۲ هفته، برای هر یک از ایرادات و مشکلات مطرح، ارائه راهکار نماید. نتایج اقدامات و پیشنهادهای مشخص این کارگروه باید در جلسات آتی شورای

گفتگوی دولت و بخش خصوصی ارائه گردد»^۱.

نمونه دیگر، مصوبات پنجاه و نهمین جلسه شورا، مصوب ۱۳۹۵/۳/۵ است. عنوان دستور جلسه به این شرح بود: «پیشنهادات راهبردی برنامه برون‌گرایی اقتصاد در راستای سیاست‌های دهم و یازدهم اقتصاد مقاومتی (توسعه صادرات غیرنفتی). مصوبات جلسه مذکور به این شرح است:

۱. مقرر گردید، نظرات و پیشنهادهای بخش خصوصی در ارتباط با نحوه استفاده از مشوق‌های پیش‌بینی‌شده، نحوه پرداخت جوایز صادراتی کالا و خدمات و سایر حمایت‌ها (موضوعات بندهای «ب»، «ج» و «د» «بسته حمایت از توسعه صادرات غیرنفتی»)، توسط دبیرخانه گردآوری شود...

۲. مقرر گردید، دبیرخانه شورا طی نامه‌ای از... معاون اول محترم ریاست جمهوری، درخواست نماید، دستورات مقتضی به منظور حضور اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به توصیه وزیر محترم اقتصاد و دارایی، در «کارگروه‌های دوازده‌گانه برنامه‌های ملی و طرح‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» را صادر فرمایند.

۳. در رابطه با موضوع تقویت صندوق ضمانت صادرات ایران مقرر گردید، پیشنهاد «افزایش سرمایه صندوق، هر ساله حداقل به میزان ۲۰٪» و نیز سایر درخواست‌ها و پیشنهادهای بخش خصوصی در ارتباط با موضوع مذکور، به صورت مدون توسط دبیرخانه شورا گردآوری شود، به هیئت مدیره صندوق پیشنهاد و جهت تصویب به مجمع عمومی صندوق ارائه گردد.

۴. در ارتباط با بند «۳»، حسب پیشنهاد نماینده حاضر در جلسه... عضو محترم هیئت مدیره صندوق، برای حصول خواسته‌های بخش خصوصی و نیز بازنگری در سیاست‌ها و رویه‌های جاری صندوق، مبنی بر «تشکیل اتاق فکر» با حضور نمایندگان از بخش خصوصی، مقرر گردید امکان اجرایی شدن این پیشنهاد، توسط دبیرخانه پیگیری شود.

۵. در ارتباط با موضوع انتخاب کشورهای هدف به منظور برقراری ارتباط تجاری، به استناد بند «و» ماده (۵) قانون اتاق بازرگانی و صنایع و معادن جمهوری اسلامی ایران مبنی بر وظیفه اتاق ایران برای کوشش در راه شناسایی بازار کالاهای صادراتی ایران در خارج از کشور و نیز حسب توصیه وزیر محترم اقتصاد و دارایی و ریاست شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی مقرر گردید، آمادگی برای همکاری و تعامل اتاق ایران با وزارت امور خارجه در این ارتباط، طی نامه‌ای به... قائم مقام محترم وزیر امور خارجه اعلام گردد.

۶. در خصوص سازوکار انتخاب رایزنان بازرگانی، مقرر گردید دبیرخانه شورا با مشورت و هماهنگی فعالان بخش خصوصی و جمع‌آوری نقطه نظرات ایشان و نیز با همکاری سازمان توسعه تجارت، پیشنهادهای را تهیه و مکتوب نموده و به هیئت وزیران ارائه دهد.

۷. در خصوص برگزاری نمایشگاه‌ها، اعزام و پذیرش هیئت‌های تجاری، مقرر گردید پیشنهاد مدون

۱. به نقل از وبسایت شورای گفتگو به نشانی زیر:



و مشخص بخش خصوصی، در قالب آیین‌نامه مربوطه تهیه و در جلسه بعدی شورا در حضور اوزیر صنعت، معدن و تجارت [طرح، بررسی و نهایی شود].

شایان ذکر است دستور جلسات شورای گفتگو، طی فرآیندی (به‌ویژه برگزاری نشست‌های تخصصی) تهیه و تدوین می‌شود. برای مثال، «نشستی تخصصی با موضوع بررسی رئوس مشکلات پیمانکاران بخش خصوصی در صنعت احداث» در تاریخ ۱۳۹۶/۵/۲ در اتاق ایران و با حضور اعضای هیئت مدیره جامعه مهندسان مشاور ایران، انجمن شرکت‌های راهسازی ایران، انجمن‌های صنفی شرکت‌های مهندسی و ساخت (صنایع نفت و نیرو)، سندیکا شرکت‌های پیمانکار تأسیسات و تجهیزات صنعتی ایران، انجمن صادرکنندگان خدمات فنی و مهندسی ایران، کانون سراسری انجمن‌های صنفی کارفرمایی انبوه‌سازان مسکن و ساختمان ایران، کانون طراحی مهندسی و طراحی مونتاز ایران، انجمن شرکت‌های مهندسی و پیمانکاری نفت، گاز و پتروشیمی، کانون سراسری پیمانکاران عمرانی ایران، انجمن سازندگان تجهیزات صنعت نفت، انجمن صنفی تولیدکنندگان و فناوران صنعتی ساختمان و سندیکای شرکت‌های ساختمانی ایران برگزار شد؛ «در پایان با توجه به مباحث مطروحه مقرر گردید مشکلات مربوط به اسناد خزانه و اوراق مشارکت و همچنین چگونگی حفظ و احیای خدمات مهندسان مشاور در شرایط کنونی کشور، به‌عنوان مهمترین مطابۀ پیمانکاران در حوزه صنعت احداث در صحن اصلی شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی مطرح گردد»^۱.

راجع به مصوبات پیش‌گفته، که می‌تواند به نوعی بیانگر کیفیت و جنس مصوبات شورای گفتگو باشد، نکاتی به این شرح قابل ذکر است:

اول - در بندهای ۱۰ گانه ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر... فرصت‌هایی بی‌نظیر در اختیار بخش خصوصی و تعاونی برای تعامل با نمایندگان قوای سه‌گانه، به‌ویژه قوه مجریه پیش‌بینی شده است. چنان‌که از مصوبات دو جلسه نمونه شورای گفتگو برمی‌آید، موضوع جلسات و طبعاً مصوبات جلسات، در بسیاری از موارد به کیفیتی است که می‌تواند در جلساتی با سطح پایین‌تر از شورای گفتگو مورد بحث و بررسی و تصمیم‌گیری قرار گیرد.

دوم - سواى احکام مندرج در بندهایی که اجرای آنها بسیار دشوار و با موانع متعددی نهادی مواجه است، اجرای برخی از احکام بندهای ماده (۱۱) (از جمله بندهای «الف»، «ت» و «ث»)، نیازمند کار کارشناسی دقیق و قابل اتکا در دبیرخانه شورای گفتگو است. بدون تدارک دستور جلسات متکی بر کار پژوهشی و کارشناسی دقیق، بی‌تردید قسمت عمده‌ای از جلسات این شورای مهم، به بحث و جدل راجع به امور کلی و بیان دغدغه‌ها و مسائل، بدون ارائه راهکارهایی مشخص و مؤثر اختصاص خواهد یافت. بر همین مبناست که در بند «الف» ماده (۱۱) تصریح شده است که پیشنهاد وضع، اصلاح یا حذف مقررات

۱. به نقل از وبسایت شورای گفتگو به نشانی زیر:

توسط شورای گفتگو، «براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا» صورت می‌گیرد.

ماده (۱۲)

تشکل‌های اقتصادی سراسری می‌توانند درخواست‌های خود را برای اصلاح قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی محل کسب‌وکار، به همراه استدلال فنی و حقوقی مربوطه به دبیرخانه شورای گفتگو ارسال و درخواست خود را پیگیری کنند. در صورت مخالفت شورای گفتگو با درخواست ارسال شده، دبیرخانه شورا موظف است دلایل مخالفت با درخواست مربوطه را به‌طور کتبی به تشکل ذیربط اطلاع دهد.

گزارش عملکرد

در این حکم که می‌توان آن را به نوعی مکمل بند «الف» ماده (۱۱) دانست، تصریح شده است که تشکل‌های اقتصادی نیز می‌توانند درخواست‌هایشان را برای اصلاح قوانین و مقررات و همچنین رویه‌های اجرایی به شورای گفتگو ارسال کنند.^۱ در واقع، شورای گفتگو برای انجام کارویژه‌های پیشنهاد وضع، اصلاح یا حذف قوانین و مقررات، به دو منبع متکی است: گزارش‌های دبیرخانه شورای گفتگو و درخواست‌های تشکل‌های اقتصادی سراسری.

طبق گزارش دبیرخانه شورای گفتگو، «در حال حاضر تشکل‌ها درخواست‌ها و پیشنهادهای خود را مستقلاً و یا با تکمیل فرم درخواست به دبیرخانه شورای گفتگو ارسال کرده و پس از انجام بررسی‌های لازم و حسب اهمیت و اولویت، در صورت اقتضا در دستور جلسه شورا یا کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه قرار می‌گیرد».^۲

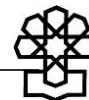
ارزیابی اجرا

حکم مندرج در ماده (۱۲) اجرا نشده است.

- آنچه در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو آمده و در بالا ذکر شد، نه گزارش اجرا، بلکه شرح رویه اجرای این حکم است. با عدم ذکر حتی یک مورد از درخواست‌های تشکل‌های اقتصادی و سرانجام درخواست مطرح شده پس از طرح در شورای گفتگو، نمی‌توان این حکم را اجرا شده فرض کرد.

۱. شایان ذکر است در ماده (۱۲)، پیش از «مقررات»، به «قوانین» نیز تصریح شده است؛ در حالی که در بند «الف» ماده (۱۱)، صرفاً به «مقررات» اشاره شده است. به نظر می‌رسد با توجه به آنکه اصلاح، وضع، حذف و... هم قوانین و هم مقررات باید در چارچوب قانونی و رویه‌ای معمول صورت گیرد، مراد قانونگذار از واژه «مقررات» در بند «الف» ماده (۱۱)، مقررات به معنای موسع بوده و قوانین را نیز دربرمی‌گیرد.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، صص ۹-۱۰.

**ماده (۱۳)**

در هریک از استان‌ها، استاندار موظف است با همکاری رؤسای اتاق‌ها در استان، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در استان را با ترکیبی متناسب با این شورا و به ریاست خود تشکیل دهد و فرآیند دریافت و بررسی درخواست‌های تشکلی و فعالان اقتصادی و اتخاذ تصمیم در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در استان را سازماندهی کند. شوراهای گفتگو در استان‌ها موظفند آن دسته از گزارش‌ها و درخواست‌های رسیده که ابعاد ملی و فراگیر داشته باشد را جهت بررسی و تصمیم‌گیری به دبیرخانه شورای گفتگو ارسال کنند.

تبصره - دستورالعمل تشکیل و نحوه اداره جلسات شوراهای استانی گفتگو و فرم‌های درخواست از این شورا توسط دبیرخانه شورای گفتگو در اتاق ایران تهیه و به شوراهای استانی ارسال می‌شود.

ماده (۱۳) حاوی دو حکم است؛ یک حکم در متن اصلی (صدر ماده) و یک حکم در تبصره.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۱۳)

۳۱ شورای گفتگوی استانی در کشور راه‌اندازی شده و تشکیل جلسه داده‌اند. براساس نامه ریاست‌جمهوری،^۱ شورای گفتگو در سال ۱۳۹۵، تعداد ۲۲۱ جلسه در استان‌های سراسر کشور برگزار کرده که به صدور ۱۳۰۲ مصوبه منجر شده است. از این تعداد مصوبه، ۳۰ درصد ملی و ۷۰ درصد استانی بوده‌اند که از این تعداد مصوبه ۶۸ درصد منطبق بر شرح وظایف شورا و ۳۲ درصد خارج از شرح وظایف شورا بوده است. شایان ذکر است تاکنون ۴۶ درصد مصوبات اقدام شده و ۵۴ درصد دیگر در دست پیگیری و اقدام است.

فراوانی تعداد ۸۸۵ مصوبه مرتبط با شرح وظایف شورا در سال ۱۳۹۵ به شرح زیر است:

۵۸ درصد مربوط به اصلاح، حذف و وضع بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی؛

۱۴ درصد مربوط به استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان تشکلی‌های اقتصادی؛

۱۰ درصد مربوط به ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب‌وکار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی؛

۶ درصد مربوط به زمینه‌سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات به‌منظور

دریافت مالیات از فعالان اقتصادی و گسترش پایه مالیاتی؛

۳ درصد مربوط به تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز فعالان اقتصادی؛

۹ درصد مربوط به ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و تذکرات متقابل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و

نمایندگان تشکلی‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی.

در سال ۱۳۹۵ از میان ۳۱ استان کشور، استان‌های البرز، کرمان، اصفهان، خراسان شمالی و تهران از نظر برگزاری جلسات، مصوبات در چارچوب شرح وظایف شورا و مصوبات اقدام شده عملکرد

۱. نامه شماره ۲۹۲۹۲ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۵. به نقل از: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، صص ۱۲-۱۳.

مطلوب‌تری داشته‌اند....

- از تعداد تصمیمات اتخاذ شده، ۴۶ درصد مصوبات عملیاتی شده است که سهم مصوبات ملی ۳۱ درصد و مصوبات استانی ۶۹ درصد می‌باشد.
 - تعداد مصوبات مرتبط با اصلاح، حذف یا وضع مقررات به میزان چشمگیری افزایش داشته است در حالی که تعداد مصوبات مرتبط با زمینه‌سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات به‌منظور دریافت مالیات از فعالان اقتصادی و گسترش پایه مالیاتی به میزان ۱۷ درصد و نیز مصوبات مرتبط با تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز فعالان اقتصادی به میزان ۲۰ درصد کاهش یافته است.
 - به تعداد مصوبات در زمینه ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب‌وکار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی به میزان ۶۰ درصد افزوده شده است.»
- همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس در نامه‌ای خطاب به استانداران سراسر کشور (۳۱ استان)، مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۹، درخواست کرد گزارش اجرای ماده (۱۳) قانون بهبود مستمر... ارائه شود. در پاسخ به این نامه، صرفاً استانداری‌های استان‌های زیر (۱۰ استان) گزارش عملکرد ماده مذکور را ارسال کردند:

۱. چهارمحال و بختیاری

۲. قزوین

۳. گیلان

۴. تهران

۵. سمنان

۶. خراسان جنوبی

۷. کرمانشاه

۸. اردبیل

۹. هرمزگان

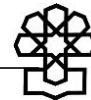
۱۰. خراسان شمالی

می‌توان چنین برداشت کرد که در ۲۱ استانی که گزارش عملکردی ارائه نکردند، شورای گفتگوی استانی فعالیت مؤثری نداشته است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۱۳)

این ماده به‌طور ناقص اجرا شده است.

- نکاتی راجع به گزارش اجرای این ماده در نامه ریاست‌جمهوری قابل ذکر است. در گزارش مذکور آمده است تعداد ۸۸۵ مصوبه مرتبط با شرح وظایف شورا در سال ۱۳۹۵ به تصویب رسیده و بیش از نیمی از مصوبات مذکور (۵۸ درصد) مربوط به «اصلاح، حذف و وضع بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی» بوده است. در حالی که چنان‌که در موارد متعدد اشاره شد، از حدود ۴۴۲ پیشنهاد مطرح شده



در این باره، حتی به یک مورد در گزارش اشاره نشده و بنابراین، ارزیابی اجرای این حکم امکانپذیر نیست. علاوه بر این، تصریح شده است که از تعداد تصمیمات اتخاذ شده، ۴۶ درصد مصوبات عملیاتی شده است که معلوم نیست عملیاتی شدن در اینجا به چه معناست.

همچنین تصریح شده است که ۱۰ درصد مصوبات فقط در سال ۱۳۹۵ «مربوط به ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب و کار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی» بوده است، اما چنان‌که در گزارش عملکرد دبیرخانه شورای گفتگو در خصوص بند «ت» ماده (۱۱) گفته شد، در این مورد گزارش داده است که قرارداد پژوهشی در این خصوص در دبیرخانه شورا منعقد شده که هنوز انجام آن به پایان نرسیده است. بدین ترتیب، هیچ‌یک از حدود ۸۸ پیشنهاد مطرح شده توسط شوراهای گفتگو در این مورد در سال ۱۳۹۵، در شورای گفتگوی اصلی مورد توجه قرار نگرفته است.

علاوه بر این، در ۹ گزارش دریافتی از استانداری‌های مذکور در رابطه با اجرای این ماده، حاوی نکات قابل توجهی است. مهمترین نکته اینکه قطعاً تشکیل چنین شوراهایی در استان‌ها، به تعامل بیشتر بخش خصوصی و بخش دولتی انجامیده است و در واقع این نهادها، بستری را برای طرح نظرات، دغدغه‌ها و خواسته‌های فعالان اقتصادی و پیگیری آنها فراهم کرده که تا پیش از این، به این شکل سازمان‌یافته وجود نداشته است.

اما باید توجه داشت که چنان‌که در سطور پیشین نیز اشاره شد، انتظار از خروجی‌های این شورا - چه در مرکز و چه در استان‌ها - باید معقول و منطقی و متناسب با ویژگی‌های این نهادهای تازه‌تأسیس باشد. توضیح اینکه این نهادها در حال حاضر، آمادگی انجام کارویژه‌های اصلی مندرج در بندهای ۱۰ گانه ماده (۱۱) را ندارند.

برای نمونه، گزارش‌های دریافت شده از شوراهای گفتگوی استان‌ها نشانگر آن است که گرچه کارویژه‌هایی همچون طرح و درخواست حمایت‌های تسهیلاتی - مالیاتی (اعم از امهال، بخشودگی، تخفیف و...) در شوراهای گفتگو انجام شده و در حال انجام است، اما کارویژه‌ای مانند طرح و پیشنهاد تصویب، اصلاح یا حذف قوانین و مقررات به هیچ وجه مطابق با قانون انجام نشده است. برای مثال، در گزارش نسبتاً مفصل استانداری سمنان راجع به عملکرد شورای گفتگوی استان مذکور، «شناسایی قوانین محل کسب و کار توسط کلیه دستگاه‌های اجرایی استان و ارسال به دبیرخانه شورای گفتگو» به‌عنوان یکی از مصوبات شورا در جلسه ۱۳۹۵/۸/۸ ذکر شده است؛^۱ اما به بیان جمله کلی پیش‌گفته بسنده شده و هیچ‌یک از پیشنهادها در این راستا در گزارش درج نشده است. در شورای گفتگوی استان تهران نیز مشابه با مصوبه شورای گفتگوی استان سمنان، در جلسه ۱۳۹۵/۲/۲۹ چنین تصویب شده است: «... مقرر شد اتاق‌های سه‌گانه نسبت به پایش قوانین جهت بهبود مستمر محیط کسب و کار اقدام کنند تا

۱. نامه واصله از استانداری سمنان (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، شماره ۵۰/۶/۶۳۷۰، مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۹.

معضل [قوانین محل کسب‌وکار رفع گردد]»^۱ نمونه دیگر، گزارش استانداری کرمانشاه است که ذیل عنوان «مهمترین مصوبات و دستاوردهای جلسات شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استان در حوزه قوانین و مقررات»، به پنج مورد اشاره شده که بجز یک مورد، در دیگر موارد اساساً ارتباطی با عنوان مذکور مشاهده نمی‌شود.^۲

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۱۳)

طبق گزارش شورای گفتگو، «دستورالعمل تشکیل و برگزاری جلسات شوراهای استانی تهیه و فرم‌هایی از جمله فرم ثبت درخواست تشکلهای اقتصادی، فرم صورتجلسه استانی و... توسط دبیرخانه شورا تدوین و در اختیار شوراهای استانی قرار گرفته است. دبیرخانه شورا اقدام به اصلاح و بازبینی در برخی مفاد دستورالعمل مذکور نموده است که در حال حاضر مراحل پیش‌نویس نهایی خود را طی می‌نماید».^۳

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۱۳)

مفاد حکم مندرج در تبصره ماده (۱۳) اجرا نشده است.

- با آنکه تصویب دستورالعمل برای اداره جلسات شورای گفتگوی استانی، نباید کار چندان دشواری باشد، اما عجیب است که این امر تاکنون انجام نشده است و به تبع، بر عملکرد شوراهای گفتگوی استانی، تأثیری منفی دارد.

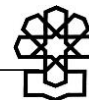
ماده (۱۴)

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 گفتگو، وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و قضایی مرتبط با محیط کسب‌وکار و رؤسا و مدیران کل این دستگاه‌ها در مراکز استان‌ها موظفند یکی از معاونان خود را به‌عنوان مسئول بهبود محیط کسب‌وکار تعیین و معرفی نمایند.

تبصره - تشخیص دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب‌وکار برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

دو حکم در ماده (۱۴) مقرر شده است: یک حکم در متن اصلی و یک حکم در تبصره آن.

۱. نامه واصله از استانداری تهران (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، شماره ۹۶/۶/۴۹۰۰، مورخ ۱۳۹۶/۳/۱۲.
 ۲. تنها بند تا حدودی مربوط، «تدوین و تصویب آیین‌نامه نظام جامع هماهنگ خرید و استفاده از کالاها و خدمات استان کرمانشاه» است. در دیگر بندها برای نمونه چنین قید شده است: «۱. پیگیری درج وجه التزام جایگزین خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی در صورت قطع خدمات توسط شرکتهای مخابرات، گاز و برق استان... ۵. درج شرط داوری مرکز داوری اتاق بررسی دعاوی فی‌مابین واحدهای اقتصادی و بانک توسط اتاق بازرگانی»؛ نامه واصله از استانداری کرمانشاه (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، به شماره ۷۱/۶/۹۹۸۶، مورخ ۱۳۹۶/۳/۲۵. چنانکه ملاحظه می‌شود، آنچه گزارش داده شده، ارتباطی به وظایف مقرر شده برای شورای گفتگو درخصوص قوانین و مقررات ندارد.
 ۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۱۰.



گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۱۴)

در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار ذکر شده است «پس از مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی، اغلب دستگاه‌ها مسئول بهبود محیط کسب و کار خود را معرفی کردند».^۱ این در حالی است که شورای گفتگو نیز در گزارش خود تصریح کرده است: «با توجه به استعلام صورت گرفته... تاکنون سه وزارتخانه نمایندگان را مسئول بهبود محیط کسب و کار اعلام نموده‌اند. ... با توجه به آنکه در سطح استانی نیز دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار متناظر با سطح ملی خواهند بود، لذا اطلاع در خصوص اجرایی شدن این ماده در سطح استانی نیز نیازمند استعلام از استان‌ها می‌باشد».^۲

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۱۴)

حکم ماده (۱۴) به‌طور کامل اجرا نشده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۱۴)

در تبصره مقرر شده است که تشخیص دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار برعهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است. براساس گزارش وزارتخانه مربوط، این حکم اجرا شده است.

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۱۴)

حکم مقرر شده در تبصره ماده (۱۴)، اجرا شده است.

ماده (۱۵)

کلیه دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار همچنین سازمان‌ها و ادارات کل آنها در مراکز استان‌ها موظفند به سؤالات نمایندگان تشکل‌ها و فعالان اقتصادی پاسخ دهند و مطالبات و شکایات آنها را بررسی نمایند.

گزارش عملکرد

براساس اعلام اتاق ایران، پاسخ به کلیه سؤالات واصله تشکل‌ها و فعالان اقتصادی انجام شده است.^۳

ارزیابی اجرا

این حکم به‌طور ناقص اجرا شده است. موارد نقض این حکم به‌کرات توسط فعالان اقتصادی گزارش شده است.

۱. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار)، **پیشین**، ص ۱۲.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، **پیشین**، صص ۱۰-۱۱.
۳. طبق نامه شماره ۱۰/۱/۹۰۴۶/ص، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ اتاق ایران، به نقل از: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار)، **پیشین**، ص ۱۲.

ماده (۱۶)

شهرداری‌ها موظفند به منظور بالا بردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه با استفاده از زمین‌های متعلق به خود و یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی برای عرضه کالاهای تولید داخل آماده نمایند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهانه به متقاضیان عرضه کالاهای ایرانی اجازه دهند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و کشور و نمایندگان شورای عالی استان‌ها و شورای اصناف کشور تهیه می‌شود و پس از تصویب هیئت وزیران به شهرداری‌های سراسر کشور ابلاغ می‌گردد.

گزارش عملکرد

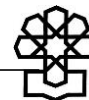
طبق گزارش دفتر پایش بهبود محیط کسب و کار، «آیین‌نامه اجرایی این ماده، در تاریخ ۱۳/۲/۱۳۹۴ به شماره ۱۵۴۰۱/ت/۵۰۰۹۳ ه به تصویب هیئت وزیران رسیده اما تاکنون اجرایی نشده است»^۱.

در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مذکور مقرر شده است: «به منظور فراهم آوردن امکان دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی و نیز فروشندگان کم‌سرمایه به بازار مصرف برای عرضه کالاهای تولید داخل، شهرداری‌ها موظفند با استفاده از زمین‌های متعلق به خود یا وزارت راه و شهرسازی، مکان‌های مناسبی را در شهرها آماده بهره‌برداری کنند و بر مبنای قیمت تمام شده به صورت روزانه، هفتگی و ماهانه به اشخاص فوق‌الذکر اجازه دهند.

تبصره «۱» - به منظور اجرایی شدن ماده (۱۶) قانون یادشده، وزارت راه و شهرسازی مکلف است با درخواست شهرداری‌ها زمین‌های در اختیار خود را با عقد قرارداد و برابر قوانین و مقررات مربوط در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد.

تبصره «۲» - پیش‌بینی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله تأمین آب، برق، گاز، خطوط ارتباط تلفنی و همچنین امکانات بهداشتی، ایمنی و اطفای حریق برای محل‌های عرضه کالا از سوی شهرداری‌ها الزامی است و این مکان‌ها باید مطابق مقررات ملی ساختمان آماده و عرضه شود.

همچنین در ماده (۴) آیین‌نامه پیش‌بینی شده است: «تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی و فروشندگان کم‌سرمایه در هر سال می‌توانند به صورت روزانه، هفتگی و ماهانه از امکانات بازارهای مصرف پیش‌بینی شده با عقد اجازه با شهرداری‌ها و حداکثر به مدت دو ماه (به صورت متوالی) در سال استفاده کنند».



ارزیابی اجرا

حکم مندرج در ماده (۱۶) اجرا نشده است.

البته برخی شهرداری‌ها بازار روزهای سنتی را برای ارائه محصولات تولیدکنندگان کوچک مهیا کرده‌اند، اما اجرای ماده (۱۶) نیازمند برنامه‌ریزی و هماهنگی بیشتر بین نهادهای مربوط است. - اتاق اصناف بر این نظر است که اگر ماده (۱۶) «همراه با سیاستگذاری خوشه‌سازی و تجمیع واحدهای کوچک نباشد، منجر به کاهش بهره‌وری سرمایه در سطح ملی خواهد شد. زیرا واحدهای خرد نمی‌توانند دارای بهره‌وری بالا و به تبع آن، کیفیت مناسب و هزینه رقابت‌پذیر باشند»^۱.

ماده (۱۷)

به‌منظور توانمندسازی، ارزیابی و ارتقای شایستگی مدیریت بخش‌ها و بنگاه‌های اقتصادی کشور اعم از دولتی، تعاونی و خصوصی و نیز هم‌افزایی و توسعه ظرفیت‌های مشاوره مدیریت در کشور، «سازمان نظام مشاوره مدیریت» در قالب شخصیت حقوقی مستقل غیردولتی و غیرانتفاعی تشکیل می‌شود. اساسنامه این سازمان با همکاری تشکلهای اقتصادی ذیربط از سوی اتاق‌ها تهیه می‌شود و ظرف چهار ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون و طی مراحل از طریق دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

گزارش عملکرد

چنان‌که در گزارش شورای گفتگو آمده است، متن پیش‌نویس اساسنامه سازمان نظام مشاوره مدیریت تهیه شده و در تاریخ ۱۳۹۲/۵/۲۸ برای طی مراحل قانونی به ریاست جمهوری ارائه شده است.^۲ اساسنامه پیشنهادی در کمیسیون مربوط در دولت مطرح شده و مقرر شده اساسنامه پیشنهادی سازمان نظام مشاوره مدیریت از دستور کار خارج شود.^۳ همچنین اتاق تعاون نیز گزارش داده که پیشنهاد خود را به هیئت دولت ارائه داده، اما اقدامات لازم از سوی دولت صورت نگرفته است.^۴

ارزیابی اجرا

حکم ماده (۱۷) اجرا نشده است.

- چنان‌که گفته شد، در آخرین تصمیم دولت در خصوص ماده (۱۷)، مقرر شده است حکم مذکور از دستور کار خارج شود. این تصمیم غیرقانونی از این جهت نیز شگفت‌آور است که به شرحی که خواهد

۱. اتاق اصناف ایران، پیشین.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۱۱-۱۲.

۳. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، ص ۱۳.

۴. اتاق تعاون ایران، پیشین، ص ۹.

آمد، اجرای حکم مندرج در این ماده به تصویب حکم مشابه در قانونی که قرار است در آینده به تصویب برسد، احاله شده است. توضیح اینکه براساس نامه دبیر هیئت دولت به اتاق‌ها،^۱ موضوع ماده (۱۷) قانون بهبود مستمر... «در جلسه ۱۳۹۵/۳/۳۰ کمیسیون اصلی امور اجتماعی و دولت الکترونیک مطرح و با توجه به اینکه مطابق با ماده (۲۲) الحاقی پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌منظور ایجاد سازمان‌های نظام حرفه‌ای و تصویب اساسنامه آنها، اخذ مجوز تشکیل و تصویب اساسنامه به دولت محول شده است، مقرر شد به‌منظور جلوگیری از اتخاذ تصمیمات متناقض، اساسنامه پیشنهادی سازمان نظام مشاوره مدیریت تا زمان تعیین تکلیف حکم مذکور از دستور کار خارج و یک بند به ماده (۱۲۰) جدید پیش‌نویس لایحه اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری مبنی بر اینکه ماده (۱۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - مصوب ۱۳۹۰ - لغو می‌شود، اضافه شود».

بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که دولت رأساً طی فرآیند پیش گفته، به‌طور رسمی اجرای حکم ماده (۱۷) قانون بهبود مستمر... را متوقف کرده است. قطعاً این رویه مغایر با اصل حاکمیت قانون است. با فرض اینکه حتی قانونگذار بر تصویب ماده (۱۷) مرتکب خطا شده است، این امر نمی‌تواند مستمسکی برای مجری قانون در جهت عدم اجرای قانون باشد. علاوه بر این، طبق استدلال مندرج در نامه دبیر هیئت دولت، چنان‌که لایحه اصلاح قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌طور کلی یا جزئی به تصویب نرسد، تکلیف حکم مندرج در ماده (۱۷) معلوم نیست. عدم اجرای حکم قانونی به بهانه غیرقابل توجیه مطرح‌شده، ازجمله رویه‌های بدیع در نقض حاکمیت قانون است.

ماده (۱۸)

به‌منظور ارتقای کیفیت خدمات، شفاف‌سازی و شکل‌گیری بازار کار در زیربخش‌های مختلف بخش ساختمان و ایجاد سهولت و امنیت برای متقاضیان نیروی کار در این بخش، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است زمینه شکل‌گیری تشکل‌های صنفی شاغلان در بخش ساختمان را فراهم کند. این تشکل‌ها مسئولیت تعیین هویت، طبقه‌بندی مهارتی، کاریابی، معرفی کارجویان به کارفرمایان، معرفی کارگران و استادکاران به مراکز فنی و حرفه‌ای و پیگیری امور بیمه درمان و بازنشستگی و امور رفاهی شاغلان در بخش ساختمان را برعهده دارند.

گزارش عملکرد

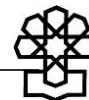
دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار تصریح کرده است که «به‌موجب ماده (۱۳۱) قانون کار،^۲ پیش از

۱. نامه دبیر هیئت دولت به اتاق‌ها به شماره ۳۹۳۶۸/۵۰۴۰/۸/۵، مورخ ۱۳۹۵/۶/۴.

۲. ماده (۱۳۱) قانون کار (مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹) مقرر می‌دارد:

«در اجرای اصل بیست‌وششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به‌منظور حفظ حقوق و منافع مشروع و قانونی و بهبود وضع اقتصادی کارگران و کارفرمایان، که خود متضمن حفظ منابع جامعه باشد، کارگران مشمول قانون کار و کارفرمایان یک حرفه یا صنعت می‌توانند مبادرت به تشکیل انجمن‌های صنفی نمایند.

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



این تشکل صنفی شاغلان در بخش ساختمان تشکیل شده است».

همچنین براساس نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۲ به وزارت امور اقتصادی و دارایی، «تاکنون در بخش ساختمان و زیربخش‌های آن تعداد ۳۵۵ تشکل کارگری و کارفرمایی تشکیل شده است که در سراسر کشور در حال فعالیت هستند. پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی ماده قانونی فوق با همکاری کارشناسان در حال تهیه است»^۱. در گزارش اخیر وزارتخانه مذکور نیز تصریح شده «در حال حاضر بیش از ۲۴۱ انجمن صنفی کارگران ساختمانی در رشته‌های مختلف و ۷ کانون مربوط، همچنین ۱۲۰ انجمن صنفی کارفرمایی و ۵ کانون مربوط دارای اعتبار می‌باشند»^۲.

در گزارش اتاق تعاون در این خصوص توضیح داده شده است: «وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در سه سال اخیر نسبت به تشکیل شرکت‌های تعاونی کارگران ساختمانی برای هر شهرستان یک واحد تعاونی تأسیس کرده است، اما سازمان تأمین اجتماعی موافق انجام امور پیش‌بینی شده توسط واحدهای مذکور نیست و تمایل دارد که این اقدام صرفاً توسط انجمن‌های صنفی انجام پذیرد. قابل توجه است که در اغلب استان‌ها این‌گونه شرکت‌های تعاونی برای انجام امور صنفی تشکیل و با استقبال روبرو شده است»^۳.

ارزیابی اجرا

حکم ماده (۱۸) به‌طور ناقص اجرا شده است.

- نکته شایان توجه راجع به گزارش عملکرد این ماده، محتوای عجیب و قابل انتقاد گزارش دبیرخانه شورای گفتگو در خصوص عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای این ماده است؛ در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو آمده است: «علیرغم استعلام صورت گرفته از سوی دبیرخانه شورا، مبنی بر اقدامات انجام شده در زمینه اجرای حکم این ماده در آذرماه (۱۳۹۴)، تاکنون پاسخی از سوی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی دریافت نشده است، لذا اجرای این امر نیازمند استعلام مجدد می‌باشد»^۴. اولاً چنان‌که قابل مشاهده است، استعلام مربوط به حدود دو سال پیش است؛ ثانیاً و مهمتر اینکه از شورای گفتگو انتظار می‌رود به‌عنوان نهاد اصلی رابط بین دولت و بخش خصوصی و شنونده و منعکس‌کننده

تبصره «۲»- کلیه انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوطه به هنگام تشکیل موظف به تنظیم اساسنامه با رعایت مقررات قانونی و طرح و تصویب آن در مجمع عمومی و تسلیم به وزارت کار و امور اجتماعی جهت ثبت می‌باشند.
تبصره «۳»- کلیه نمایندگان کارفرمایان ایران در شورای عالی کار، شورای عالی تأمین اجتماعی، شورای عالی حفاظت فنی و بهداشت کار، کنفرانس بین‌المللی کار و نظایر آن توسط کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایان، در صورت تشکیل، انتخاب و در غیر این صورت، توسط وزیر کار و امور اجتماعی معرفی خواهند شد.
تبصره «۴»- کارگران یک واحد، فقط می‌توانند یکی از سه مورد شورای اسلامی کار، انجمن صنفی یا نماینده کارگران را داشته باشند.

تبصره «۵»- آیین‌نامه چگونگی تشکیل، حدود وظایف و اختیارات و نحوه عملکرد انجمن‌های صنفی و کانون‌های مربوطه، حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ تصویب این قانون، توسط شورای عالی کار تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.
تبصره «۶»- آیین‌نامه نحوه انتخابات نمایندگان مذکور در تبصره «۲» این ماده طرف یک ماه پس از تصویب این قانون به تصویب وزیر کار و امور اجتماعی خواهد رسید».

۱. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، **پیشین**، ص ۱۲.
۲. گزارش عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - آذرماه ۱۳۹۶، نامه رسیده از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به شماره ۱۷۱۲۴۳، مورخ ۱۳۹۶/۹/۷.
۳. اتاق تعاون ایران، **پیشین**، صص ۹-۱۰.
۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، **پیشین**، ص ۱۲.

اصلی نظرات تشکل‌های بخش خصوصی، در چنین مواردی، اطلاعاتی به‌روز و قابل اتکا داشته باشد. در بخش‌های پیشین گزارش اشاره شد که اختیارات و وظایف مقرر شده برای شورای گفتگو در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، آنچنان متنوع و گسترده است که دبیرخانه‌ای دائمی برای اجرای آن وظایف تشکیل شده است. بی‌تردید، اجرای چنین احکام و قوانینی، نیازمند پیگیری، گزارش‌گیری، گزارش‌دهی و انعکاس عملکرد هریک از دستگاه‌های اجرایی مسئول توسط دبیرخانه شورای گفتگو است. تنها با جدی گرفتن رویه‌های مذکور است که می‌توان به اجرای احکام قانونی بهبوددهنده محیط کسب‌وکار، امیدوار بود.

ماده (۱۹)

به‌منظور ایجاد شفافیت و امکان رقابت همه ذینفعان در انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود خود، پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات موضوع ماده (۲۳) قانون برگزاری مناقصات را به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی توسعه و ارتقا دهد. این پایگاه اطلاع‌رسانی باید اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره و غیره را اعم از اینکه از طریق برگزاری مزایده یا مناقصه یا موارد عدم الزام به تشریفات یا ترک تشریفات یا دیگر روش‌ها تشکیل و منعقد شده باشد به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی در زمانی که برای همه واجدان شرایط، فرصت برابر فراهم کند، به اطلاع عموم برساند. همچنین پس از انعقاد قرارداد، نام طرف قرارداد و مشخصات، کیفیت و کمیت مورد معامله و مدت و مبلغ قرارداد و حسب مورد تغییرات بعدی حجم و مبلغ اصل قرارداد یا الحاقیه‌های آن را اعلان نماید. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف به همکاری با این پایگاه اطلاع‌رسانی و ارائه اطلاعات یاد شده در زمان‌های تعیین شده توسط این پایگاه می‌باشند.

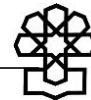
تبصره «۱» - معاملات نیروهای مسلح و امنیتی، تابع مقررات و ضوابط خاص خود است و از شمول این ماده مستثنا می‌باشد.

تبصره «۲» - کلیه معاملات بخش عمومی موضوع این ماده بدون رعایت حکم این ماده، مصداق اخلاف در رقابت موضوع ماده (۴۵) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است و شورای رقابت موظف است خود و یا با شکایت ذینفعان، به موارد عدم رعایت حکم این ماده رسیدگی و براساس ماده (۶۱) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی درباره آنها تصمیم بگیرد.

ماده (۱۹) مشتمل بر سه حکم است: اول، حکم صدر ماده؛ دوم، حکم قسمت پایانی (ذیل) ماده و سوم، و حکم مندرج در تبصره «۲» ماده.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۱۹)

براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه کشور «این سازمان بعد از انعقاد قرارداد با مشاور مربوطه، پایگاه یاد شده را به‌عنوان جایگزین پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات (به نشانی <http://bam.ir>) به‌صورت



آزمایشی راه‌اندازی نمود». همچنین به استناد بند «ب» ماده (۳) قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به‌منظور شفاف‌سازی اطلاعات قراردادهای کشور، سازمان برنامه و بودجه کشور پایگاهی ایجاد و راه‌اندازی نمود و با ابلاغ بخشنامه شماره ۹۵/۵۸۹۰۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱، بهره‌برداری از پایگاه مذکور (با عنوان پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور) به‌صورت عملیاتی آغاز گردید»^۱.

براساس گزارش دفتر پایش بهبود محیط کسب‌وکار، «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی کشور... به‌صورت آزمایشی راه‌اندازی شده، اما تاکنون و بیش از سه‌سال‌ونیم از تصویب این قانون، هنوز شروع به کار نکرده و برای ذینفعان قابل بهره‌برداری نیست. بنابراین حکم این ماده نیز تاکنون به‌طور ناقص اجرا شده است»^۲.

طبق گزارش اتاق اصناف، این سامانه «هنوز برای ذینفعان قابل بهره‌برداری نیست. بنابراین، سامانه‌های متعددی وجود دارند که موازی‌کاری انجام می‌دهند»^۳. دبیرخانه شورای گفتگو نیز در گزارش خود راجع به این ماده، صرفاً به اشاره درخصوص راه‌اندازی نسخه آزمایشی پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی، بسنده کرده است.^۴

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۱۹)

حکم مندرج در ماده (۱۹) اجرا نشده است.

- مراجعه به «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی کشور» به آدرس گفته شده، کاملاً گویای عدم اجرای این حکم قانونی است. در این پایگاه، اطلاعاتی درخصوص تعداد محدودی از معاملات بخش عمومی به این شرح در دسترس قرار داده شده است:

تعداد کل معاملات: ۴۱۲ مورد

تعداد کل مناقصه‌ها: ۲۷۱ مورد

تعداد کل مزایده‌ها: ۳۹ مورد

تعداد کل ترک مزایده: ۵ مورد

تعداد کل عدم الزام: ۴ مورد

تعداد کل مشاوره: ۵۷ مورد

تعداد کل تجدید شده: ۰

بدیهی است که آمار معاملات بخش عمومی، بسیار بیش از ۴۱۲ مورد بوده و معاملات مندرج در پایگاه،

۱. نامه واصله از سازمان برنامه و بودجه کشور (رئیس امور زیرساخت‌ها و خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات)، به شماره ۱۲۸۵۵۳۹، مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۵.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، صص ۱۲-۱۴.

۳. اتاق اصناف ایران، پیشین.

۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، صص ۱۲.

صرفاً برای نمونه ذکر شده است.^۱ این در حالی است که با توجه به اینکه در ایران نیز همچون بسیاری از کشورها، بخش عظیم عملیات تجاری و معاملات کالا و خدمت بخش عمومی از طریق تشکیل شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها به این واحدهای حقوقی انتقال یافته است، در واقع خرید کالا و خدمت بخش عمومی در این بخش انجام می‌گیرد. طبق برآورد صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های مجلس، حجم سالیانه معاملات بخش عمومی در کشور، معادل حدود ۳۹۷ هزار میلیارد تومان است.^۲

دلایل متعددی را می‌توان به‌عنوان دلایل عدم اجرای این حکم مهم مطرح کرد. سوی بی‌توجهی و کم‌کاری سازمان برنامه و بودجه کشور در اجرای این حکم، در ادامه، به‌دلایلی که به نظام قانونی و عملکرد دیگر سازمان‌ها در عدم شکل‌گیری سامانه‌ای جامع و قابل اتکا در خصوص معاملات بخش عمومی بازمی‌گردد، پرداخته خواهد شد.

برای ساماندهی معاملات بخش عمومی و درباره سامانه‌های مدیریت هزینه‌کرد حجم عظیم وجوه عمومی کشور، احکام قانونی متعددی وجود دارد. این احکام متعدد، در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی را در این خصوص دچار ابهام‌ها و اختلافاتی کرده و سبب موازی‌کاری و هدررفت منابع عمومی شده است. شناسایی جامع و تنقیح دقیق مجموعه این احکام قانونی متعدد و کشف مراد نهایی قانونگذار یا حکم نهایی حاصل از این مجموعه مواد متعدد قانونی، نخستین و مهمترین گام برای رفع اختلافات و استقرار یک نظم قانونی اثربخش و کارآمد برای هزینه‌کرد این بخش از وجوه عمومی کشور است.^۳ مواد قانونی مربوط، به‌ترتیب تاریخ تصویب، به‌شرح زیر است:

اول – ماده (۲۳) «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳).^۴

دوم – بند «ب» ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب

۱۳۹۰/۱۰/۳).^۵

۱. در این پایگاه، لگوی «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» همچنان دست‌نخورده باقی مانده است. این امر نشانه آشکاری از عدم به‌روزرسانی این پایگاه است.

۲. ر. ک: شهرام حلاج، «جمع احکام قانونی مربوط به سامانه‌های مدیریت هزینه‌کرد وجوه عمومی (دستگاه‌های مشمول قوانین معاملات عمومی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.

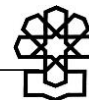
۳. همان.

۴. در بند «الف» این ماده مقرر شده است: «دولت موظف است طرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند...». در بند «د» همین ماده نیز مقرر شده است: «حداکثر ۶ ماه پس از تصویب این قانون، آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید».

در بند «ت» ماده (۳۰) «آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات» (مصوب ۱۳۸۵/۹/۱ هیئت وزیران) مقرر شده است: «مسئولیت ایجاد و راهبری پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات برعهده سازمان است».

۵. در بند «ب» ماده (۳) قانون مذکور مقرر شده است: «متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضامنه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد».

معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادهای را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد نماید».



- سوم - ماده (۱۹) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).
- چهارم - بند «۴۱» ماده واحده «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۵/۱۹).^۱
- پنجم - ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).^۲
- ششم - ماده (۹) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).^۳
- در جدول بعد، اطلاعات مربوط به ۶ قانون مذکور درج شده است.

۱. در تبصره «۵» - این بند از قانون مقرر شده است: «...وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است حداکثر تا مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون سامانه انجام معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را برای مدیریت انجام کلیه مراحل مناقصات و مزایده‌ها راه‌اندازی کند و امکان دسترسی برخط (آنلاین) سازمان امور مالیاتی را فراهم آورد. کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۲ موظفند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از راه‌اندازی سامانه مذکور کلیه معاملات خود به غیر از معاملات محرمانه را از طریق این سامانه به ثبت برسانند. تعیین موارد مربوط به محرمانه بودن معاملات مطابق تبصره «۱» بند «ب» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام است».

شایان ذکر است که متن مصوب ۱۳۹۴/۵/۱۹، جایگزین ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آن شده است.

۲. در ماده (۵۰) این قانون مقرر شده است: «دولت مجاز است سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمام مراحل انواع معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و سایر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی، با رعایت قانون تجارت الکترونیکی و قانون برگزاری مناقصات تکمیل کند. دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر معامله‌کنندگان بخش عمومی، از جمله دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنان مستلزم ذکر یا تصریح نام است و کلیه مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی، باید برنامه زمانبندی مورد تأیید هیئت وزیران در این سامانه ثبت‌نام کنند و با امضای الکترونیکی معتبر و رعایت مقررات مربوط، تمام مراحل معاملات خود مانند درخواست استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهادها، انعقاد قرارداد و دادوستد وجوه و تضمینات و نیز هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد را از طریق این سامانه و به‌طور الکترونیکی انجام دهند.

تبصره «۱» - با ایجاد بستر الکترونیکی معاملات و بانک اطلاعاتی به‌روز و تجمیع شده معاملات بخش عمومی کلیه پایگاه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی معاملات این بخش از جمله پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی و هرگونه سامانه‌های نظارت بر معاملات باید فقط از طریق این سامانه تغذیه شود و از تعدد و تکرار ورود اطلاعات توسط دستگاه‌های بخش عمومی جلوگیری گردد.

تبصره «۲» - آن دسته از معاملات این سامانه که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و مواردی که به موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع است فقط از حیث انتشار اطلاعات مستثنا است. تشخیص مصادیق این استثنا با لحاظ تبصره ماده (۵) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸/۵/۲۱ برعهده کارگروهی مرکب از معاونان وزرای اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و رئیس دستگاه مربوط است.

۳. در ماده (۹) این قانون آمده است: «دولت مکلف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه سامانه تدارکات الکترونیکی دولت را برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۲ و دیگر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی به‌جز معاملات محرمانه، با رعایت قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۱۷ و قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۲ تکمیل کند. کلیه دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و نهادهای عمومی غیردولتی مکلف به رعایت قانون برگزاری مناقصات و انجام معاملات خود از طریق سامانه مذکور هستند».

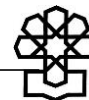
جدول ۵. محتوای احکام قانونی مربوط به سامانه‌های معاملات بخش عمومی

ردیف	عنوان قانون	عنوان پایگاه	سازمان مسئول	مصوب
۱	قانون برگزاری مناقصات (ماده ۲۳)	بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (سابق)	۱۳۸۳/۱۱/۳
۲	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (بند «ب» ماده ۳)	پایگاه اطلاعات قراردادها	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سابق)	۱۳۹۰/۱۰/۳
۳	قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (ماده ۱۹)	پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سابق)	۱۳۹۰/۱۱/۱۶
۴	قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (بند «۴۱» ماده واحده)	سامانه انجام معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۱۳۹۴/۵/۱۹
۵	قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (ماده ۵۰)	سامانه تدارکات الکترونیکی دولت	دولت	۱۳۹۵/۱۱/۱۰
۶	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه (ماده ۹)	سامانه تدارکات الکترونیکی دولت	دولت	۱۳۹۵/۱۲/۱۴

چنان‌که در جدول بالا مشاهده می‌شود، قانونگذار در موارد متعدد در خصوص این موضوع اقدام به قانونگذاری کرده است. اما عجیب‌ترین اقدام قانونگذار، تصویب ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در خصوص تشکیل «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت»، بدون در نظر گرفتن مفاد ماده (۱۹) قانون بهبود مستمر... است. پس از تصویب ماده (۵۰) قانون احکام دائمی... که با هدف تجمیع و یکپارچه‌سازی سامانه‌های متعدد موجود صورت گرفت، «تصویب‌نامه در خصوص انجام کلیه معاملات دستگاه‌های اجرایی اعم از خرید، مناقصه و مزایده در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت» در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶ به تصویب رسید.^۱

در بند «۱» تصویب‌نامه مذکور مقرر شده است: «در راستای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ایجاد شفافیت مالی، مبارزه با فساد، برقراری محیط رقابت‌پذیر سالم و عدالت اقتصادی و به‌منظور اجرای تبصره «۵» ماده (۱۶۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۹۴ - و با رعایت تصویب‌نامه شماره ۱۶۵۳۸۹/ت۴۶۸۴۹ک مورخ ۲۱/۸/۱۳۹۰، دستگاه‌های اجرایی موضوع بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات - مصوب ۱۳۸۳ - مکلفند کلیه معاملات خود اعم از خرید، مناقصه و مزایده را با توجه به زمانبندی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام خواهد شد در «سامانه تدارکات الکترونیکی

۱. تصویب‌نامه شماره ۱۶۱۴۵/ت۵۲۵۲۵هـ، مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۶.



دولت» به نشانی www.setadiran.ir که در این تصویبنامه به اختصار «ستاد» نامیده می‌شود به انجام برسانند».

به نظر می‌رسد قانونگذار، همچون بسیاری از موارد دیگر، علاج عدم اجرای مفاد مربوط به ایجاد سامانه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی توسط سازمان برنامه و بودجه را سپردن این تکلیف به بخش دیگری از دولت (وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی)) دانسته است. گرچه در بند «۵» تصویبنامه مذکور نیز مقرر کرده است: «وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی) و سازمان برنامه و بودجه کشور موظفند همکاری لازم در جهت تبادل اطلاعات مورد نیاز پایگاه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی یکدیگر را به صورت الکترونیکی (وب سرویس) به عمل آورند به نحوی که از تعدد و تکرار ورود اطلاعات جلوگیری شود». این در حالی است که چنان که از مفاد ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» و ماده (۹) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» بر می‌آید، اراده قانونگذار، تجمیع اطلاعات مربوط به معاملات بخش عمومی در سامانه «ستاد» بوده است. این برداشت را می‌توان از مفاد تصویبنامه مربوط نیز داشت. در واقع می‌توان گفت قانونگذار به موجب ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، خواسته یا ناخواسته، ماده (۱۹) قانون بهبود محیط کسب و کار را نسخ ضمنی کرده است و قرار است طبق ماده (۹) قانون برنامه ششم توسعه، تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه توسعه ششم، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت «برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات... و دیگر قوانین مالی و معاملاتی بخش عمومی» تکمیل شود.

به نظر می‌رسد سواى انگیزه عدم اجرای این حکم مهم توسط سازمان برنامه و بودجه، انگیزه قوی دیگر قانونگذار برای سپردن ایجاد سامانه مورد بحث به دولت و متعاقب آن وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی)، محوریت موضوع تجارت الکترونیک در سامانه معاملات بخش عمومی بود. توضیح اینکه گرچه «قانون تجارت الکترونیکی» (مورخ ۱۳۸۲/۱۰/۱۷) پیش از «قانون برگزاری مناقصات»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» و «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» به تصویب رسیده بود، اما در سه قانون اخیرالذکر، نشانی از تجارت الکترونیک و پیوند سامانه‌های معاملات و تدارکات بخش عمومی با منظومه تجارت الکترونیک دیده نمی‌شود. عدم ملاحظه این پیوند غیرقابل انکار، باعث شد قانونگذار در ماده (۵۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، این نقصان را با محور قرار دادن موضوع تجارت الکترونیک جبران کند و دستگاه مسئول ایجاد و تکمیل سامانه‌های تدارکات عمومی را از سازمان برنامه و بودجه به وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی) تغییر دهد.

در صفحه اصلی سایت «ستاد»، سه عنوان اصلی «خرید جزئی و متوسط»، «مناقصه» و «مزایده» قابل مشاهده است. در زمان مراجعه به سایت (۱۳۹۶/۷/۳۰) در قسمت خرید جزئی و متوسط، ۵۸۷ مورد،

در قسمت مناقصه، ۴۱۰ مورد و در قسمت مزایده، تعداد مزایده فعال برای اموال منقول ۴۶ مورد و برای اموال غیرمنقول ۱۹ مورد قابل مشاهده بود. بدین ترتیب، تعداد معاملات بخش عمومی که تاکنون در این سامانه ثبت شده است، تعدادی در حدود معاملات ثبت شده در «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی کشور» است و به‌وضوح، شامل بخش کوچکی از معاملات بخش عمومی کشور است.

در سایت «ستاد»، برای نمونه در قسمت «مناقصه»، ۱۴ ستون به این شرح وجود دارد:^۱ ردیف - شماره فراخوان، عنوان فراخوان، نوع فراخوان، استان، دستگاه اجرایی مناقصه‌گزار، طبقه‌بندی موضوعی، شرح کلی حوزه فعالیت، زمان ارسال به صفحه اعلان عمومی، مهلت دریافت اسناد، زمان آخرین اصلاحات فراخوان، مهلت ارسال پاسخ استعلام، مهلت ارسال پاکت‌های پیشنهاد و مشاهده تصویر آگهی. اطلاعات مندرج در ستون‌های گفته شده، به شرط تکمیل شدن و ورود اطلاعات انبوه معاملات بخش عمومی، می‌تواند دسترسی مناسبی برای فعالان اقتصادی فراهم کند.

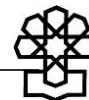
در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که در اجرای حکم قانونی ایجاد سامانه معاملات بخش عمومی، مشابه اتفاقی رخ داده که پیشتر در همین گزارش در خصوص اجرای فرآیند پنجره واحد تجارت خارجی (ماده ۸) قانون بهبود مستمر... توضیح داده شد. در ارزیابی اجرای ماده (۸) گفته شد که عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت ایران)، و وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، نشانگر تداخل وظایف و همپوشانی‌ها و موازی‌کاری‌های بین دستگاه‌های مذکور در پیاده‌سازی مؤثر فرآیند پنجره واحد است. در اینجا نیز وجود قوانین متعدد که انجام امور مشابه را به دستگاه‌های مختلف سپرده است، باعث نوعی آشفتگی و موازی‌کاری شده که در نهایت، به عدم اجرای کامل و مؤثر اتفاق مورد نظر قانونگذار، یعنی وجود سامانه‌ای به‌روز، جامع، متمرکز و قابل اتکا برای معاملات بخش عمومی، انجامیده است.

اکنون، با توجه به عدم اجرای حکم مندرج در ماده (۱۹) قانون بهبود مستمر... از یک سو و تصویب احکام پیش‌گفته در قانون احکام دائمی و قانون برنامه ششم توسعه و تصویب‌نامه مربوط به سامانه «ستاد» و فعال شدن سامانه مذکور از سوی دیگر، انتظار می‌رود سامانه معاملات بخش عمومی پس از سال‌های آزمون و خطا، با کیفیتی قابل قبول تکمیل شده و بتواند به شفافیت بیشتر و کاهش فساد اقتصادی کمک کند.

گزارش عملکرد اجرای حکم ذیل ماده (۱۹)

در قسمت پایانی ماده (۱۹) کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند اطلاعات یاد شده در صدر این ماده را به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی ارائه دهند.

۱. ر. ک.: آدرس اینترنتی زیر:



ارزیابی اجرای حکم ذیل ماده (۱۹)

این حکم اجرا نشده است؛ زیرا پایگاه مربوط، بسیار ناقص است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۱۹)

در تبصره «۲» ماده (۱۹)، شورای رقابت موظف شده است خود، یا با شکایت ذینفعان، به موارد عدم رعایت حکم مندرج در صدر ماده رسیدگی کند و تصمیم مقتضی را اتخاذ نماید.

ارزیابی اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۱۹)

این حکم اجرا نشده است.

- هیچ‌گونه گزارش عملکردی درخصوص اجرای این ماده توسط شورای رقابت در دسترس نیست. همچنین در گزارش‌های اتاق ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی، نکته‌ای راجع به عملکرد این حکم وجود ندارد.

ماده (۲۰)

دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که تحت مدیریت دستگاه‌های دولتی هستند و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته و متعلق به این دستگاه‌ها و مؤسسات در تمامی معاملات خود صرفنظر از نحوه و منشأ تحصیل منابع آن، مشمول قانون برگزاری مناقصات یا آیین‌نامه‌های معاملاتی قانونی و اختصاصی خود می‌باشند.

گزارش عملکرد

متأسفانه در این ماده مهم نیز دبیرخانه شورای گفتگو، مشابه با گزارش عملکرد ماده (۱۸)، اعلام کرده است: «فراخوان دبیرخانه شورا به شوراهای استانی و رؤسای تشکل‌ها درخصوص مشکلات قانونی فرآیند برگزاری مناقصات ارسال گردیده و تاکنون اطلاعاتی در این زمینه از سوی دستگاه‌های اجرایی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی ذیربط به دبیرخانه شورا ارسال نشده است...»^۱ درحالی که در چنین مواردی، دبیرخانه شورای گفتگو به‌لحاظ ارتباط نظام‌مند و تشکیلاتی با فعالان و تشکل‌های اقتصادی، می‌تواند گزارش دقیق‌تر و صریح‌تری از اجرا یا عدم اجرای این قبیل احکام قانونی ارائه کند. در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار درخصوص اجرای این حکم آمده است: «گزارشی مبنی بر عدم اجرای این ماده واصل نشده است»^۲.

ارزیابی اجرا

با توجه به عدم دسترسی به گزارش عملکردی از حکم ماده (۲۰)، و به‌ویژه با توجه به عدم اجرای مواد

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، صص ۱۲-۱۳.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، ص ۱۳.

(۱۹) و (۲۱) همین قانون، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که این حکم اجرا نشده است. نکته مهمی که راجع به متن ماده (۲۰) قابل ذکر است، بی‌اثر شدن حکم مهم این ماده به واسطه نحوه عبارت‌بندی آن است. توضیح اینکه به نظر می‌رسد هدف از وضع این ماده، حاکمیت قانون عام با عنوان «قانون برگزاری مناقصات» بر تمامی معاملات بخش عمومی بوده است؛ اما در قسمت پایانی ماده، پس از مقرر کردن اینکه همه دستگاه‌ها مشمول «قانون برگزاری مناقصات» هستند، «آیین‌نامه‌های معاملاتی قانونی و اختصاصی خود» دستگاه‌ها و مؤسسات نیز به رسمیت شناخته شده است. در واقع، این «تخصیص اکثر»، کاملاً ناقض ویژگی عام بودن این حکم قانونی است. بر این اساس است که اکنون، برای مثال، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان تأمین اجتماعی، و سازمان‌های مناطق آزاد تجاری - صنعتی، هریک خود را تابع آیین‌نامه معاملاتی می‌دانند که مختص آنهاست و چه‌بسا در مواردی، مغایر با احکام قانون برگزاری مناقصات است.

نکته دیگر اینکه در چنین مواردی که هیچ‌گونه گزارش عملکردی راجع به اجرای یک ماده در دسترس نیست، نمی‌توان اصل را بر اجرای این حکم یا احکام دیگر قانونی دانست؛ بلکه در ارزیابی اجرای قانون، در صورتی می‌توان از اجرای احکام قانونی اطمینان حاصل کرد که گزارش عملکردی وجود داشته باشد.

ماده (۲۱)

در مواردی که براساس مواد (۲۷) و (۲۸) قانون برگزاری مناقصات،^۱ ترک تشریفات مناقصه صورت می‌گیرد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی مناقصه‌گذار موظف است مصوبه جلسه و دلایل ترک تشریفات مناقصه را ظرف سه روز کاری پس از برگزاری جلسه و نیز هویت طرف قرارداد در هر مناقصه ترک تشریفات شده را تا سه روز پس از انتخاب طرف قرارداد، به پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی ارسال کند.

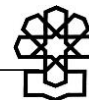
گزارش عملکرد

در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو، میزان اجرای این حکم به دلیل نبود اطلاعات مستند و عدم امکان دسترسی به اطلاعات، غیرقابل ارزیابی اعلام شده است.^۲ در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در خصوص اجرای این حکم نیز مانند گزارش عملکرد راجع به ماده (۲۰) آمده است: «گزارشی مبنی بر عدم اجرای این ماده واصل نشده است».^۳

۱. در ماده (۲۷) قانون برگزاری مناقصات مقرر شده است: «ترک تشریفات مناقصه در مواردی که انجام مناقصه براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه‌گذار به تشخیص یک هیئت سه نفره مرکب از مقامات مذکور در ماده (۲۸) این قانون میسر نباشد، می‌توان معامله را به طریق دیگری انجام داد و در این صورت هیئت ترک تشریفات مناقصه با رعایت صرفه و صلاح دستگاه ترتیب انجام این گونه معاملات و با رعایت سایر مقررات مربوط در هر مورد برای یک نوع کالا یا خدمت تعیین و اعلام خواهد نمود». در ماده (۲۸) قانون مذکور نیز ترکیب هیئت تشریفات مناقصه مقرر شده است.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۱۳.

۳. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، ص ۱۳.



ارزیابی اجرا

حکم مقرر شده در ماده (۲۱) اجرا نشده است.

ماده (۲۲)

کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند در انتخاب طرف قرارداد در معاملات خود از جمله پیمانکاری‌ها و امثال آنها، چنانچه اشخاص حقوقی بخش عمومی اعم از دولتی و غیردولتی و اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی از لحاظ ضوابط عمومی انتخاب طرف قرارداد در شرایط برابر باشند، اشخاص حقیقی و حقوقی بخش‌های تعاونی و خصوصی را در اولویت قرار دهند.

گزارش عملکرد

در گزارش نظارتی پیشین مرکز پژوهش‌ها (آذرماه ۱۳۹۴) تصریح شده بود که براساس بند «الف» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱)، اشخاص حقوقی بخش دولتی در معاملات بخش عمومی ارجحیت دارند و در این قانون باید آن حکم قانونی به‌طور صریح نسخ می‌شد. در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو نیز آمده است یکی از موانع اجرای این حکم، شبهه مغایرت آن با ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی است.^۱

۱. ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی مقرر می‌دارد: «معاملات وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی اعم از خرید و فروش و اجاره و استجاره و پیمانکاری و اجرت کار و غیره (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه یا مزایده انجام شود مگر در موارد زیر:
 ۱. در مورد معاملاتی که طرف معامله وزارتخانه یا مؤسسه دولتی و یا شرکت دولتی باشد.
 ۲. در مورد معاملاتی که انجام آنها به تشخیص و مسئولیت بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با نهادها و مؤسسات و شرکت‌های مشروحه زیر:
 - الف) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات تابعه که بیش از پنجاه درصد سهام و یا سرمایه و یا مالکیت آنها متعلق به مؤسسات و نهادهای مذکور باشد.
 - ب) شرکت‌های تعاونی مصرف و توزیع کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی که براساس قوانین و مقررات ناظر بر شرکت‌های تعاونی تشکیل و اداره می‌شوند.
 - ج) شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع که تحت نظارت مستقیم دولت تشکیل و اداره می‌گردند که مقرون به صرفه صلاح دولت باشد.
 ۳. در مورد خرید اموال و خدمات و حقوقی که به تشخیص و مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها منحصریفرده بوده و دارای انواع مشابه نباشد.
 ۴. در مورد خرید یا استجاره اموال غیرمنقول که به تشخیص و مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با کسب نظر کارشناس رسمی دادگستری و یا کارشناس خبره و متعهد رشته مربوطه انجام خواهد شد.
 ۵. در مورد خرید خدمات هنری با رعایت موازین اسلامی و صنایع مستظرفه و خدمات کارشناسی.
 ۶. در مورد خرید کالاهای انحصاری دولتی و یا سایر کالاهایی که دارای فروشنده انحصاری بوده و برای آنها از طرف دستگاه‌های ذیربط دولتی نرخ‌های معینی تعیین و اعلام شده باشد.
 ۷. در مورد خرید کالاهای مورد مصرف روزانه که در محل از طرف دستگاه‌های ذیربط دولتی و یا شهرداری‌ها برای آنها نرخ ثابتی تعیین شده باشد.
 ۸. در مورد کالاهای ساخت کارخانه‌های داخلی و کرایه حمل‌ونقل بار از طریق زمینی که از طرف دستگاه‌های دولتی ذیربط برای آنها نرخ تعیین شده باشد.
 ۹. در مورد کرایه حمل‌ونقل هوایی، دریایی، هزینه مسافرت و نظایر آن در صورت وجود نرخ ثابت و مقطوع.
 ۱۰. در مورد تعمیر ماشین‌آلات ثابت و متحرک به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها.
 ۱۱. در مورد خرید قطعات یدکی برای تعویض یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین‌آلات ثابت و متحرک موجود و همچنین ادوات و ابزار و وسایل اندازه‌گیری دقیق و لوازم آزمایشگاه‌های علمی و فنی و نظایر آن با تعیین بهای مورد معامله حداقل وسیله یک نفر کارشناس خبره و متعهد رشته مربوطه که حسب مورد توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها انتخاب خواهد شد، پس از تأیید مقامات مذکور در این ردیف.
 ۱۲. در مورد معاملاتی که به تشخیص هیئت وزیران به ملاحظه صرفه و صلاح دولت باید مستور بماند.
 ۱۳. در مورد چاپ و صحافی که به موجب این‌نامه خاصی که بنا به پیشنهاد وزارت ارشاد اسلامی و تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، انجام خواهد شد.

ارزیابی اجرا

حکم ماده (۲۲) اجرا نشده است.

- تصویب ماده (۲۲) براساس رویکرد جدید سیاستگذاران نسبت به بخش خصوصی و تبدیل بدبینی پیشین به بخش خصوصی به خوشبینی امروز و حتی تسهیل مشارکت بیشتر این بخش در اقتصاد با توجیحات متعدد، به‌ویژه کارآیی، صورت گرفته است، اما نسبت محتوای نظام حقوقی که براساس سیاست‌های دولت - محور در اقتصاد شکل گرفته بود، از جمله قانون محاسبات عمومی، با محتوای نظام حقوقی جدید، مبهم باقیمانده است و از جمله موانع اجرای احکام قانونی مبتنی بر به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی و ضرورت فعال شدن بخش خصوصی برای بهبود محیط کسب‌وکار، محسوب می‌شود.

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 ۶ 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 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.

ماده (۲۳) مشتمل بر دو حکم است: حکم مندرج در صدر ماده و حکم مندرج در تبصره.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۲۳)

متن اصلی این ماده، کلیه دستگاه‌های اجرایی را به استفاده از فرم‌های یکنواخت در قراردادهای با بخش خصوصی و تعاونی، ملزم کرده است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۲۳)

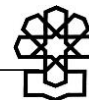
حکم مندرج در متن اصلی ماده (۲۳) به‌طور ناقص اجرا شده است.

اتاق ایران گزارش داده است^۱ که نامه‌هایی از سوی دبیرخانه شورای شورای گفتگو به وزارتخانه‌های کار، تعاون و رفاه اجتماعی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، راه و شهرسازی و نیز سازمان‌های امور مالیاتی، تأمین اجتماعی در خصوص اقدامات صورت گرفته در ماده (۲۳) قانون و همچنین یک نسخه از نمونه

۱۴. در مورد فروش کالاها و خدماتی که مستقیماً توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی تولید و ارائه می‌شود و نرخ فروش آنها توسط مراجع قانونی مربوط تعیین می‌گردد.

تبصره- انجام معاملات موضوع ردیف‌های ۱ و ۲ این ماده بدون رعایت تشریفات مناقصه و یا مزایده مشروط بر آن است که دستگاه فروشنده، مورد معامله را در اختیار داشته یا تولیدکننده یا انجام‌دهنده آن باشد یا اینکه وظیفه تهیه و توزیع و فروش مورد معامله را به عهده داشته باشد.

۱. براساس نامه شماره ۵۰/۱۱۶۴/ص مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۹ اتاق ایران به دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار.



فرم یکنواخت قراردادهایی که با شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی برای خرید کالا یا خدمت در آن دستگاه استفاده می‌شوند، ارسال شده است. در این میان فقط سازمان امور مالیاتی به نامه ارسالی پاسخ داده است و سایر دستگاه‌های اجرایی تاکنون پاسخی به استعلام دبیرخانه مذکور نداده‌اند.^۱

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۲۳)

براساس گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار، بانک مرکزی در راستای تبصره این ماده، فرم عقد «مشارکت مدنی» (تهیه و تصویب سال ۱۳۹۲)، فرم عقد «فروش اقساطی» سه‌گانه مسکن، وسایل تولید، ماشین‌آلات، وسایل حمل‌ونقل، کالاهای مصرفی با دوام ساخت داخل و تأسیسات، مواد اولیه، لوازم یدکی و ابزار کار، قرض‌الحسنه (تهیه و تصویب فرم‌ها در سال ۱۳۹۳) و سایر قراردادهای بانکی از جمله «اجاره به شرط تملیک»، «خرید دین»، «مرابحه»، «مزارعه»، «مساقات»، «استصناع»، «جعاله»، «سلف»، «مضاربه» (تهیه و تصویب فرم‌ها در سال ۱۳۹۴) را تاکنون تهیه کرده و به تصویب شورای پول و اعتبار رسانده است.^۲

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۲۳)

قسمتی از حکم تبصره ماده (۲۳) اجرا شده است. اما در ادامه تبصره مذکور، بانک مرکزی مکلف به تهیه فرم‌های یکنواختی برای «نحوه اعطای تسهیلات و شیوه‌های اخذ ضمانتنامه از بخش‌های خصوصی و تعاونی متناسب با اعتبارسنجی مشتریان» و سپس، به تصویب رساندن آن در شورای پول و اعتبار و نظارت بر حسن اجرای آن است.

بدین ترتیب، حکم مندرج در تبصره ماده (۲۳) به‌طور ناقص اجرا شده است.

ماده (۲۴)

دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به‌منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند.

تبصره - هیئت وزیران پس از کسب نظر مشورتی شورای گفتگو، زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام می‌کند. مواردی که محرمانه بودن آن اقتضا داشته باشد، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مستثناست.

ماده (۲۴) حاوی دو حکم است: حکم مندرج در صدر ماده و حکم مندرج در تبصره آن.

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، **پیشین**، ص ۱۲.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار)، **پیشین**، صص ۱۴-۱۵. در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو نیز عیناً همین مفاد منعکس شده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۲۴)

در این ماده، تکلیفی دشوار و در عین حال گسترده برعهده دولت گذاشته شده که در صورت اجرایی شدن، می‌تواند به پیش‌بینی‌پذیری محیط حقوقی، سیاسی، اقتصادی و... و متعاقب آن برقراری حاکمیت قانون و در نهایت بهبود محیط کسب‌وکار منجر شود.

در گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، در خصوص عملکرد دولت در این ماده به ذکر این جمله بسنده شده است که: «اغلب سیاست‌های اساسی دولت از جمله سیاست‌های خروج غیرتورمی از رکود به‌طور عمومی منتشر می‌شوند».^۱

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۲۴)

این حکم به‌طور ناقص اجرا شده است.

چنان‌که گفته شد، این حکم به نحوی کلی و گسترده تنظیم شده و به اطلاع عموم رساندن «هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا»، نیازمند سازوکارهایی گسترده و هماهنگ و پیش و بیش از آن، عزمی جدی برای اجرای مقتضیات چنین رویه‌هایی است. با دقت در مفاد پیشین قانون بهبود مستمر...، روشن خواهد شد که در مواد (۲) و (۳) قانون مذکور، صرفاً بخشی از تکالیف گسترده مندرج در ماده (۲۴) (یعنی مشورت با بخش خصوصی و تعاونی در خصوص تصویب، اصلاح یا لغو قوانین و مقررات) برای دولت مقرر شده است. چنان‌که گفته شد، براساس گزارش‌های بخش خصوصی و تعاونی و همچنین بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها، حتی بخشی از این تکلیف قانونی نیز که در مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر... درج شده، انجام نشده یا دستکم به‌طور ناقص اجرا شده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۲۴)

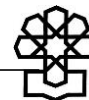
در تبصره این ماده، هیئت وزیران مکلف شده پس از کسب نظر مشورتی شورای گفتگو، «زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام می‌کند». سوای اینکه تعیین و اعلام «زمان موضوع این ماده»، حکمی مبهم و گنگ است، شورای گفتگو اعلام کرده است: «تاکنون چنین اتفاقی رخ نداده است و نظر مشورتی از شورای گفتگو درخواست نشده است».^۲

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۲۴)

حکم مندرج در تبصره ماده (۲۴) اجرا نشده است.

۱. همان، ص ۱۵.

۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۱۴.

**ماده (۲۵)**

در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، نفت، نیرو و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

تبصره «۱»- در زمان‌های اضطراری که قطع برق یا گاز واحدهای مسکونی، جان شهروندان را به خطر اندازد، شورای تأمین استان محل ایجاد اضطرار می‌تواند برای حداکثر دو روز که قابل تمدید است، حکم این ماده را نقض کند و دستور دهد بدون تعیین نحوه جبران خسارت‌های وارده، برق یا گاز واحدهای تولیدی قطع شود. در جلسه تصمیم‌گیری در این باره، باید نمایندگان اتاق‌های مرکز استان برای استماع نظراتشان دعوت شوند.

تبصره «۲»- شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز موظفند ضمن هماهنگی با شرکت‌های بیمه، امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارت ناشی از قطع برق یا گاز را برای واحدهای تولیدی مشترک خود فراهم آورند.

این ماده مشتمل بر دو بخش است؛ اول، حکم اصلی (صدر ماده) و تبصره «۱» و دوم، حکم مقرر شده در تبصره «۲».

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۲۵) و تبصره «۱» آن

در گزارش‌های واصله به مرکز پژوهش‌ها، اشاره‌ای به اجرا یا عدم اجرای ماده (۲۵) نشده است. اما نکته‌ای که به‌ویژه در کمیته مورد تأکید نمایندگان تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی بود، عدم کارایی این حکم در حمایت مؤثر از فعالان اقتصادی بود. ادعای مطرح شده این است که گرچه قانونگذار با تصویب این ماده قصد داشته از فعالان اقتصادی در مواردی کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات حمایت کند، اما آیین‌نامه اجرایی این ماده، نقض غرض کرده و قیودی را برای حمایت مذکور در نظر گرفته که اصل حمایت را زیر سؤال برده است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۲۵) و تبصره «۱» آن

این ماده به‌طور ناقص و غیراثربخش اجرا شده است.

- توضیح اینکه آیین‌نامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۳۹۵/۱/۲۸ به تصویب هیئت وزیران رسیده است. در ماده (۲) آیین‌نامه مذکور آمده است: «کلیه شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات موظفند متن قراردادهای

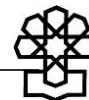
تأمین خدمات به واحدهای تولیدی را به گونه‌ای تنظیم نمایند تا تأمین خدمات وفق مفاد قرارداد در تمام دوره قرارداد تداوم یابد. در تبصره «۱» این ماده مقرر شده است: «وجه التزام، جایگزینی خدمات و چگونگی جبران خسارت وارده به واحدهای تولیدی، در صورت قطع خدمات، باید در متن قرارداد پیش‌بینی شود». در ماده (۵) آیین‌نامه مذکور نیز مقرر شده است: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همه ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی خواهد نمود». در تبصره «۳» ماده (۲) آیین‌نامه تصریح شده است: «در صورتی که برای تأمین خدمات در دوره قرارداد، نیاز به تعدیل قیمت خدمات باشد، قیمت‌های جدید حسب مورد با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی طرف عرضه و تصویب هیئت وزیران قابل اعمال در قراردادها خواهد بود». در تبصره «۲» ماده (۴) آیین‌نامه آمده است: «پرداخت خسارت به شرکت‌ها منوط به عدم وجود بدهی معوق به شرکت ارائه‌کننده خدمات است». سرانجام، در ماده (۵) آیین‌نامه پیش‌بینی شده است: «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور همه ساله اعتبار لازم برای جبران خسارت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات، ناشی از تصمیم دولت برای قطع جبران خدمات به واحدهای تولیدی را در لوایح بودجه سالانه پیش‌بینی خواهد نمود».

از مجموع مفاد بالا چنین برمی‌آید - یا ادراک بخش خصوصی و تعاونی این است - که قرارداد ناظر به اجرای این حکم قانونی، قراردادی بدون ملاحظه جنبه‌های حمایتی ماده مورد بحث است و در واقع قراردادی با مفاد تحمیلی است که برای بخش خصوصی و تعاونی مقرون به صرفه نیست؛ این در حالی است علی‌الاصول قرار بوده محتوای ماده (۲۵) در حمایت از بنگاه‌های اقتصادی باشد. بر این اساس است که اتاق تعاون در گزارش خود راجع به این ماده چنین اظهار نظر کرده است: «محتوای قرارداد به شکلی نوشته شده است که همه موارد به مفاد قرارداد ارجاع شده است و با توجه به اینکه در تهیه قرارداد، شرکت‌های طرف قرارداد قدرت چانه‌زنی بیشتری دارند، از این رو [نمی‌تواند آنچنان] برای احقاق حق فعالان اقتصادی الزام‌آور باشد. از این رو، آیین‌نامه بستر اجرای قانون را مهیا نکرده است»^۱.

شایان ذکر است با آنکه گزارش کتبی از طرف نهادهای ذیربط دولتی در کیفیت اجرای این ماده ارائه نشده، اما نماینده وزارت نیرو در توضیحات خود در کمیته، الزامات اجرای ماده (۲۵) را آیین‌نامه فعلی دانست و مفاد آیین‌نامه را منطبق بر موازین قراردادهای بخش عمومی ارزیابی کرد.

گرچه بخش خصوصی و تعاونی، آیین‌نامه شرح داده شده را مغایر با هدف ماده مربوط می‌داند، اما به لحاظ حقوقی این آیین‌نامه معتبر بوده و نه توسط دیوان عدالت اداری ابطال شده (سازوکار مندرج در اصل یکصد و هفتادم قانون اساسی) و رئیس مجلس آن را دارای ایراد قانونی دانسته است (سازوکار مندرج در اصول هشتاد و پنجم و یکصد و سی و هشتم قانون اساسی).

۱. اتاق تعاون ایران، پیشین، ص ۱۲.



اما در عمل و از حیث اثرگذاری ماده (۲۵) در تحقق هدف حمایتی - سوی اینک در اختلاف شرح داده شده، حق با بخش خصوصی و تعاونی است یا بخش دولتی - آنچه مهم است، عدم اجرای این ابزار حمایتی به نحو مورد نظر قانونگذار و بخش خصوصی و تعاونی است. به‌ویژه چنان‌که گفته شد، مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده مورد بحث، اجرای اصل حمایت را با قیود و شروط علی‌الحده مواجه می‌سازد. نکته‌ای که باید به‌لحاظ اصول قانونگذاری مورد توجه خاص قانونگذار قرار گیرد، در نظر داشتن و ارزیابی مقدرات و الزامات هر یک از انواع حمایت‌ها از بخش خصوصی و تعاونی، پیش از تصویب قانون است.^۱ در قضیه مورد بحث، قصد قانونگذار در حمایت از بخش خصوصی و تعاونی، به‌دلیل آماده نبودن زمینه‌ها و الزامات و همچنین واقعیات اجرایی محقق نشده است. نتیجه تصویب مفاد قانونی حمایتی مانند ماده (۲۵) قانون بهبود مستمر... چیزی جز افزودن بر بار قوانین و مقررات بلااستفاده و بدون تأثیرگذاری نیست. چنان‌که پیش از تصویب چنین مفادی، ارزیابی دقیق از نظرات بخش‌های مربوط و ذینفع، به‌ویژه بخش‌های مجری قانون صورت گیرد، امید بیشتری برای اجرای مؤثر قانون و برخورداری بخش خصوصی و تعاونی از نعمات آن وجود خواهد داشت.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۲۵)

تبصره «۲» ماده (۲۵)؛ تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز پیش‌بینی شده است. در گزارش‌های دریافتی، عملکردی در این خصوص مشاهده نشده است.

ارزیابی اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۲۵)

حکم مندرج در تبصره «۲» ماده (۲۵) اجرا نشده است.

ماده (۲۶)

اعلام تعطیلی روزهای کاری سال توسط دولت، فقط در شرایط وقوع حوادث غیرمترقبه یا بروز خطری که جان شهروندان را به خطر اندازد مجاز است و در غیر این موارد، دولت مجاز نیست روزهای کاری سال را تعطیل اعلام کند. مرجع تعیین شرایط غیرمترقبه سازمان‌های تخصصی نظیر هواشناسی و محیط زیست و مرجع تشخیص شرایطی که جان شهروندان را به خطر می‌اندازد، شورای تأمین استان محل ایجاد اضطرار است.

۱. حمایت از بخش خصوصی و تعاونی و به‌طور کلی حمایت از تولید، بدون ارزیابی‌های کارشناسی و در نظر گرفتن مقدرات و الزامات، به‌ویژه در قوانین برنامه توسعه پنج‌ساله محسوس است. اخیراً، یکی از دستاوردهای تحقیق انجام شده در مرکز پژوهش‌ها این بود که نوع حمایت‌ها و بخش‌های حمایت شده در هر قانون برنامه توسعه، «نشان‌دهنده وجود نشئت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان وجود یک استراتژی مشخص توسعه صنعتی، عدم وجود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها و موارد دیگر است»؛ ر. ک.؛ احمد مرکزالمیری، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مردادماه ۱۳۹۶، ص ۷۰.

گزارش عملکرد

گزارشی از اجرا یا عدم اجرای حکم ماده (۲۶) در دست نیست.

ارزیابی اجرا

این حکم اجرا شده است.

ماده (۲۷)

آن دسته از اشخاص حقوقی که دولت و دستگاه‌های اجرایی، مستقیم و یا غیرمستقیم در آنها سهام مدیریتی اعم از سهم‌الشرکه، دارایی و یا سهام دارند، نمی‌توانند از امتیازات و منافع تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی استفاده کنند. مصادیق این امتیازات و منافع به پیشنهاد هریک از اتاق‌ها، توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تعیین می‌شود.

تبصره «۱»- شرکت‌های گروه‌های ۱ و ۲ ماده (۲) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی که به استناد قانون، دولت در آنها سهام داشته و یا در آینده سهام‌دار شود، از حکم فوق مستثناست.

تبصره «۲»- به‌منظور تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری و نظارت، دولت موظف است ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، ترتیبات قانونی لازم را به نحوی اتخاذ نماید تا مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌ها و مؤسسات بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی منطبق بر سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی گردد. اجرای حکم این تبصره در مورد نهادهای تحت نظر مقام رهبری منوط به اذن ایشان است.

ماده (۲۷) مشتمل بر دو حکم است: اول، حکم مندرج در صدر ماده و تبصره «۱» و دوم، حکم مندرج در تبصره «۲».

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۲۷) و تبصره «۱» آن

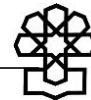
در متن ماده (۲۷) مقرر شده است که اشخاص حقوقی شبه‌دولتی، نمی‌توانند از امتیازات و منافع تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی استفاده کنند. هریک از اتاق‌ها باید مصادیق این امتیازات و منافع را پیشنهاد دهد و وزارت امور اقتصادی و دارایی آنها را تعیین کند. بدین ترتیب، اجرا شدن نهی مهم مندرج در ماده (۲۷)، منوط به انجام تکلیف اتاق‌ها و وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۲۷) و تبصره «۱» آن

حکم مندرج در صدر ماده (۲۷) اجرا نشده است.

- با اینکه نقطه آغاز اجرای ماده (۲۷) بخش خصوصی و تعاونی است، متأسفانه اقدامی توسط نهادهای مربوط صورت نگرفته است.^۱ عجیب آنکه در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو در خصوص عملکرد این ماده آمده است: «به لحاظ فقدان اطلاعات مستند و عدم امکان دسترسی به اطلاعات، میزان اجرای حکم این

۱. شایان ذکر است طبق گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، «بر اساس نامه شماره ۵۰/۱۱۶۴/ص مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۹ اتاق ایران، امور حقوقی اتاق مذکور، گزارش مربوط به مزیت‌ها و معافیت‌های بخش خصوصی موضوع ماده (۲۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را به دبیرخانه شورای گفتگو ارسال نموده است» (معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، ص ۱۵)؛ اما در گزارش اتاق ایران (شورای گفتگو)، گزارش عملکردی قید نشده است.



ماده قابل ارزیابی نیست^۱. این در حالی است که چنان که گفته شد، تا مصادیق امتیازات و منافع که طبق قانون، نهادهای شبه‌دولتی نباید از آنها بهره ببرند و صرفاً باید بخش‌های خصوصی و تعاونی اختصاص یابد، توسط اتاق‌ها تشخیص داده نشده و پیشنهاد نشود، اجرای این حکم مهم معطل خواهد ماند.

علاوه بر این، این نکته قابل توجه است که اجرای این حکم به اجرای بند «د» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر... توسط شورای گفتگو («تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی») ارتباط دارد.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۲۷)

در تبصره «۲» ماده (۲۷) مقرر شده است که دولت موظف است ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، ترتیبات قانونی لازم را برای قانونمند کردن «مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌ها و مؤسسات بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، اتخاذ کند. طبق گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی، «در خصوص تبصره «۲» ماده (۲۷)، روش‌ها و ترتیبات مورد نظر این تبصره تاکنون به تصویب دولت نرسیده است»^۲.

ارزیابی اجرای حکم تبصره «۲» ماده (۲۷)

حکم مندرج در تبصره «۲» ماده (۲۷) اجرا نشده است.

- در دو گزارش نظارتی پیشین مرکز پژوهش‌ها راجع به قانون بهبود مستمر... در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴ تصریح شده است که مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌های واگذار شده، مکرراً مشاهده می‌شود و نفوذ مسئولان اجرایی در اداره بنگاه‌های واگذار شده، ادامه دارد. همچنین در اداره این بنگاه‌ها از نظر نفوذ مسئولان اجرایی، نوعی هرج‌ومرج حاکم است؛ مصادیق این بی‌نظمی، نحوه دخالت دولت در مدیریت و سیاستگذاری شرکت‌های خودروسازی و نیز بانک‌هایی است که بخشی از سهام آنها در بورس واگذار شده است.

در گزارش نظارتی اخیر مرکز پژوهش‌ها در خصوص اجرای «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) نیز مصادیق متعددی از «مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌ها و مؤسسات بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» تصریح شده است.^۳ از جمله موارد زیر:

اول: سهام عدالت با هدف گسترش مالکیت عمومی در جهت تأمین عدالت اجتماعی، براساس مواد (۳۴ تا ۳۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی شکل گرفت. اما طبق

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، پیشین، ص ۱۶.

۲. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، ص ۱۵.

۳. ناهید حکیم‌شوشتری، مهتاب فراخانو و عبدالرضا ارسطو، «گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۶۱۱، آذرماه ۱۳۹۶.

مقررات،^۱ همچنان اعمال مالکیت و مدیریت سهام عدالت، توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط (وزارتخانه یا شرکت مادر تخصصی) تا زمان آزادسازی سهام مذکور صورت می‌گیرد و اعمال حق رأی توسط مشمولین سهام عدالت امکانپذیر نیست.^۲ ملاحظه می‌شود که در ۵۳ شرکت (با دامنه سهام تخصیص یافته ۲۰ درصد و بالاتر)، حداقل یک نماینده دولت از جانب صاحبان سهام عدالت حضور داشته و اعمال مدیریت می‌کند. همچنین ۱۰ شرکت که ۵۰ درصد و بالاتر سهام آن متعلق به سبد سهام عدالت است، همچنان توسط دولت کنترل می‌شود. به این ترتیب، «صاحبان سهام عدالت که در حال حاضر قریب به ۵۰ میلیون نفر هستند کنترلی بر سهام خود نداشته و در نتیجه این نوع خصوصی‌سازی با ابهاماتی مواجه است. بنابراین، استنتاج می‌گردد که این ۲۱ درصد^۳ به همراه ۲۱ درصد رد دیون، در مجموع ۴۲ درصد از واگذاری‌ها عملاً ماهیت خصوصی‌سازی نداشته و برای خصوصی‌سازی کشور یک آسیب جدی محسوب می‌شود».^۴

دوم: بررسی عملکرد سازمان‌های توسعه‌ای از منظر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن، نشانگر موارد متعدد نقض حکم مندرج در تبصره «۲» ماده (۲۷) است. برای مثال، «شرکت شهرک‌های صنعتی ایران» با عدم ارائه اطلاعات به دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، عنوان کرده است که همه اقداماتی که انجام می‌دهد جنبه حاکمیتی داشته و طرح سرمایه‌گذاری برای گزارش‌دهی در این رابطه ندارد. این درحالی است که به نظر می‌رسد شرکت مذکور «صرفاً برای ابقای خود و شرکت‌های زیرمجموعه به فهرست سازمان‌های توسعه‌ای پیوسته است؛ بالاخص که برابر اطلاعات دریافت شده، عملاً رقیب بخش خصوصی بوده و خود به مانعی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در امر ساخت شهرک صنعتی تبدیل شده است. مورد ساوجبلاغ که حتی از سوی بخش خصوصی به دادگاه نیز کشیده شده، شاهد این مدعی است».^۵

اتاق تعاون نیز در گزارش خود راجع به عملکرد این ماده تصریح کرده است: «دخالت دولت در مدیریت تعاونی‌ها همچنان وجود دارد و دولت وظایف تصدیگری خود را واگذار نکرده است. دخالت دولت از طریق نهادهای عمومی غیردولتی و سازمان‌های توسعه‌ای همچنان عرصه را بر شرکت‌های تعاونی و خصوصی تنگ نموده است. میزان استفاده از منابع مالی نظام بانکی و صندوق توسعه ملی توسط واحدهای وابسته به دولت گویای این مطلب است».^۶

۱. به استناد تصویبنامه شماره ۱۸۷۴۳۶/ت/۴۴۶۱۹ هـ مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۹ هیئت وزیران و بند «۳» مصوبه شماره ۶۳/۱۹۴۷۳۷ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۵ شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به نقل از: همان، ص ۴۷.

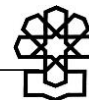
۲. همان، ص ۳۷.

۳. آمار نشانگر آن است که در بازه زمانی چهار ساله منتهی به ۱۳۹۵/۶/۲۱، معادل ۲/۶ درصد در بازه زمانی پانزده ساله منتهی به ۱۳۹۵/۱۱/۱۵، معادل ۲۱ درصد از ارزش کل واگذاری‌ها، به سهام عدالت اختصاص یافته است؛ همان، ص ۴۵.

۴. همان، ص ۴۶.

۵. همان، صص ۱۹-۲۰.

۶. اتاق تعاون ایران، پیشین، صص ۱۲-۱۴.

**ماده (۲۸)**

دولت با همکاری اتاق‌ها ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون اقدامات قانونی لازم را برای تعیین «نحوه رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی» و «نحوه رسیدگی به اعتراض پرداخت‌کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی» به عمل می‌آورد.

گزارش عملکرد

براساس حکم مذکور در ماده (۲۸)، دولت باید اقدام قانونی لازم (وضع مقرر یا ارائه لایحه) درخصوص نحوه رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی و پرداخت‌کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی را انجام دهد. سازمان تأمین اجتماعی، طی نامه‌ای^۱ اقدامات خود را در قالب ۱۳ بند به کمیته منعکس کرده است؛ اقداماتی ازجمله:

۱. برقراری لینک برخط با اتاق بازرگانی ایران به منظور ایجاد مکانیسم تبادل اطلاعات؛
۲. آماده بودن سامانه بانک اطلاعاتی بدهی کارفرمایان در سازمان برای فعالیت؛
۳. برقراری ارتباط با سرویس استعلام شناسه اشخاص حقوقی از سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از طریق دریافت پایگاه وب سرویس؛
۴. صدور بخشنامه جدید بخشودگی جرائم بیمه‌ای کارفرمایان خوش حساب. علاوه بر این، سازمان تأمین اجتماعی در پاسخ به استعلام دبیرخانه شورای گفتگو درخصوص گزارش عملکرد ماده (۲۸) اعلام کرده که مراتب در چندین جلسه کمیته‌های کارشناسی کمیته ماده (۷۶) بحث و بررسی شده و اقدامات لازم به شرح ذیل انجام گرفته است:^۲
 ۱. صدور دستورالعمل‌های بیلان جاری کارگاه‌ها مربوط به سال ۱۳۹۳ و سال جاری (سال ۱۳۹۴) در جهت کیفیت اعلام بدهی و به منظور تسهیل حصول آگاهی کارفرمایان از اطلاعات حق بیمه و ارائه صورتحساب‌های مربوط به کارگاه به صورت ۶ ماه یک بار به همراه مستندات ایجاد بدهی به کارفرمایان.
 ۲. عملیاتی کردن ابلاغ الکترونیکی صورتحساب‌های صادره در جهت تسهیل امور کارفرمایان و اعتراض به موقع به بدهی‌های برآوردی در چارچوب ماده (۴۸) قانون برنامه پنجم و آیین دادرسی مدنی.
 ۳. ابلاغ دستورالعمل مربوط به نحوه رسیدگی به اعتراض و شکایت کارفرمایان در مواقعی که بدهی به قطعیت رسیده است.
 ۴. ابلاغ دستور اداری مربوط به تأکید بر حضور کلیه اعضای هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان اعم از بدوی و تجدید نظر و اعتمادسازی شرکای اجتماعی در این خصوص.
 ۵. صدور دستور اداری درخصوص نحوه حضور نمایندگان کارگران در هیئت‌های بدوی تشخیص

۱. نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان تأمین اجتماعی؛ معاون فنی و درآمد)، شماره ۵۰۲۰/۹۶/۴۰۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۴.

۲. براساس نامه شماره ۵۰/۱۱۶۴/ص مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۹ اتاق ایران؛ به نقل از: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار)، پیشین، صص ۱۵-۱۶.

مطالبات سازمان.

۶. اصلاح فرآیندهای نحوه رسیدگی به اعتراضات کارفرمایان و صدور دستور اداری در خصوص بهبود فرآیند مربوط به اجرای مواد (۴۲) و (۴۳) قانون تأمین اجتماعی.

۷. صدور دستور اداری مربوط به نحوه حضور نمایندگان اتاق تعاون در هیئت‌های تشخیص مطالبات سازمان.

۸. تشکیل جلسه هم‌اندیشی با حضور کلیه اعضای هیئت‌های تجدیدنظر تشخیص مطالبات سازمان با هماهنگی اتاق تهران.

۹. تداوم تشکیل جلسات مشترک ماهیانه در اجرای ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه^۱ براساس اعلام دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار، در خصوص سازمان امور مالیاتی به‌رغم استعلام صورت گرفته تاکنون پاسخی از سوی این سازمان به دبیرخانه شورای گفتگو اعلام نشده است. بدین ترتیب، از عملکرد دولت در خصوص انجام اقدامات قانونی لازم برای تعیین «نحوه رسیدگی به اعتراض»، اطلاعی در دست نیست.

ارزیابی اجرا

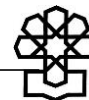
ماده (۲۸) به‌طور ناقص و غیراثربخش اجرا شده است.

- در ایران نیز همچون بسیاری از کشورها، عمده مسائل کسب و کارها به دو حوزه مالیات و تأمین اجتماعی باز می‌گردد و ایجاد تعادل بین انتظارات دولت، کارفرمایان و کارگران در دو حوزه مذکور، ازجمله مسائل اصلی پیش‌روی سیاستگذاران و قانونگذاران است. با توجه به این مهم بود که قانونگذار در ماده (۲۸) قانون بهبود مستمر... دولت را با همکاری اتاق‌ها، به انجام «اقدامات قانونی لازم» برای سهولت و دقت و منصفانه بودن رسیدگی به اعتراضات مؤدیان مالیاتی و پرداخت کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی، مکلف کرد.

اقداماتی که توسط سازمان تأمین اجتماعی انجام شده، به رغم آنکه اقداماتی قابل تقدیر است، اما هنوز با آنچه قصد قانونگذار از تصویب ماده (۲۸) و انتظار بخش خصوصی و تعاونی است، فاصله زیادی دارد.

در خصوص حوزه مالیات، با توجه به آنکه گزارش عملکردی از سوی هیچ‌یک از نهادها به مراجع نظارتی واصل نشده، به‌نظر می‌رسد اقدامی صورت نگرفته است.

۱. براساس صورتجلسات واصل شده به کمیته، «موضوع حکم ماده (۲۸) قانون بهبود... در سی‌ونهمین جلسه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی مورخ ۱۳۹۲/۲/۸ مطرح و مقرر گردید کارگروه ماده (۹) دستورالعمل تشکیل شورا برای تصمیم‌گیری در خصوص اجرای ماده (۲۸)... تشکیل شود. علاوه بر این، «دستورالعمل مالیاتی و بیمه تأمین اجتماعی، موضوع حکم ماده (۲۸) قانون، توسط دبیرخانه کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه تدوین گردید»؛ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی)، «اقدامات صورت گرفته در خصوص ماده (۲۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار». (شایان ذکر است که دستورالعمل مذکور در اختیار کمیته یا مرکز پژوهش‌ها قرار نگرفته است).

**ماده (۲۹)**

قوه قضائیه و دولت اقدامات قانونی لازم را برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری به عمل می‌آورند.

تبصره - تا زمان تأسیس دادگاه‌های تجاری، جرائم مرتبط با فعالیت‌های تجاری و اختلافات بین بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد در شوراهای حل اختلاف یا شعب خاصی که رؤسای دادگستری استان‌ها با رعایت صلاحیت محلی در حوزه‌های قضایی تعیین می‌نمایند، رسیدگی می‌شود.

ماده (۲۹) از دو بخش تشکیل شده است: حکم مندرج در صدر ماده و حکم مندرج در تبصره آن.

گزارش عملکرد اجرای حکم صدر ماده (۲۹)

براساس نامه واصله از معاونت راهبردی قوه قضائیه در خصوص گزارش عملکرد ماده (۲۹): «لایحه آیین دادرسی تجاری توسط معاونت حقوقی قوه قضائیه تدوین و در سال ۱۳۸۸ به هیئت وزیران ارسال شد. لایحه مذکور از طریق قوه مجریه به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۵ اعلام وصول شده است (به شماره ثبت ۶۶۱ و چاپ ۱۸۸۵)»^۱.

طبق گزارش دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار،^۲ لایحه «آیین دادرسی تجاری» در اجرای ماده (۱۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (ارجاع مجدد لوایح معوق مانده در دوره پیشین)، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۵/۴/۱۳ اعلام وصول شده است.

ارزیابی اجرای حکم صدر ماده (۲۹)

حکم اصلی ماده (۲۹)، همچنان اجرایی نشده است.

گزارش عملکرد اجرای حکم تبصره ماده (۲۹)

طبق نکات مندرج در نامه معاونت راهبردی قوه قضائیه «در اجرای تبصره ماده (۲۹) نیز شعبی از محاکم و دادسراهای عمومی و انقلاب واحدهای قضایی سراسر کشور جهت رسیدگی به پرونده‌های مرتبط با امور تجاری و اقتصادی اختصاص یافته‌اند. قضاتی در این شعب فعالیت می‌کنند که در زمینه امور بازرگانی، مالی و اقتصادی دارای تجربه هستند. همچنین در اجرای هرچه بهتر قانون یاد شده، برخی دوره‌های آموزشی تخصصی مرتبط با امور تجاری و اقتصادی برای قضات رسیدگی کننده به این پرونده‌ها از قبیل پودمان‌های فساد اقتصادی و مبارزه با آن، امنیت اقتصادی، آشنایی با سازمان‌های متولی مبارزه با جرائم اقتصادی و نحوه تعامل با آنها برگزار شده است»^۳.

در گزارش دبیرخانه شورای گفتگو، با بررسی انجام شده، اختصاص شعبه‌هایی خاص جهت رسیدگی به دعاوی تجاری مورد تردید قرار گرفته و تصریح شده است که کسب اطلاع دقیق‌تر نیازمند استعلام از

۱. نامه واصله از معاونت راهبردی قوه قضائیه (مدیر کل بهبود فرآیندها و روش‌ها)، شماره ۹۰۰۰/۱۱۸۶۲/۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۱.

۲. براساس نامه شماره ۹۳/۷۶۶۴۲ مورخ ۱۳۹۵/۵/۲ معاونت امور حقوقی و مجلس وزارت امور اقتصادی و دارایی.

۳. نامه واصله از معاونت راهبردی قوه قضائیه، **پیشین**.

وزارت دادگستری است.^۱ اتاق تعاون نیز در گزارش عملکرد این ماده، قید کرده است که حکم مذکور اجرا نشده است.^۲

ارزیابی اجرای حکم تبصره ماده (۲۹)

حکم تبصره ماده (۲۹) به‌طور ناقص اجرا شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در جدول زیر، وضعیت اجرای عملکرد دستگاه‌ها در ۵۳ حکم مندرج در قانون بهبود محیط کسب‌وکار ذکر شده است.

جدول ۶. خلاصه عملکرد مواد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

عملکرد	تعداد احکام	درصد
اجرا شده	۹	۱۷
اجرای ناقص	۱۹	۳۶
اجرا نشده	۲۵	۴۷
کل احکام	۵۳	۱۰۰

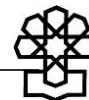
مأخذ: مستخرج از محتوای گزارش.

جدول ۶ بیانگر آن است که پس از گذشت حدود پنج‌سال و نیم از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، حدود نیمی از احکام قانون مذکور همچنان اجرا نشده‌اند. محتوای ۲۵ حکم اجرا نشده قانون مورد بررسی، دربردارنده مهمترین و مؤثرترین احکام برای برقراری شفافیت اقتصادی، تسهیل فعالیت‌های اقتصادی، و بهبود محیط کسب‌وکار کشور است.

در سه جدول بعد، به تفکیک، احکام اجرا شده، احکامی که به‌طور ناقص اجرا شده‌اند، احکام اجرا نشده و احکام غیرقابل ارزیابی و دستگاه و نهاد مسئول اجرا و خلاصه هر یک از احکام، ذکر شده است.

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، **پیشین**، ص ۱۷.

۲. اتاق تعاون ایران، **پیشین**، ص ۱۴.



جدول ۷. احکام اجرا شده «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»

ردیف	حکم	خلاصه حکم	دستگاه / نهاد
۱	ماده (۱)	تأسیس «مرکز ملی مطالعات راهبردی کشاورزی و آب» و افزایش توانمندی بخش خصوصی و تعاونی در حیطه کشاورزی، آب، منابع طبیعی و صنایع غذایی	اتاق‌ها
۲	صدر ماده (۴)	تدوین، سنجش و اعلام شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران	اتاق‌ها
۳	تبصره ماده (۴)	بهبود جایگاه ایران در رتبه‌بندی‌های جهانی محیط کسب و کار («شاخص سهولت انجام کسب و کار» بانک جهانی)	وزارت امور اقتصاد و دارایی
۴	تبصره «۲» ماده (۵)	بررسی نظرات اصناف یا تشکل‌های جدید اقتصادی سراسری	شورای گفتگو
۵	صدر ماده (۱۱)	تشکیل شورای گفتگو	شورای گفتگو
۶	صدر ماده (۱۳)	تشکیل شوراهای استانی گفتگوی دولت و بخش خصوصی	استانداران
۷	تبصره ماده (۱۳)	دستورالعمل نحوه تشکیل و اداره جلسات شورای گفتگو	دبیرخانه شورای گفتگو
۸	تبصره ماده (۱۴)	تشخیص دستگاه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار	وزیر امور اقتصادی و دارایی
۹	ماده (۲۶)	منع اعلام تعطیلی روزهای کاری	دولت

مأخذ: همان.

جدول ۸. احکام «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» که به طور ناقص اجرا شده‌اند

ردیف	حکم	خلاصه حکم	دستگاه / نهاد
۱	ماده (۲)	درخواست و بررسی نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذیربط که عضو اتاق‌ها نیستند توسط دولت هنگام بررسی موضوعات کسب و کار	دولت
۲	ماده (۳)	استعلام نظر تشکل‌های ذیربط توسط دستگاه‌های اجرایی هنگام تدوین مقررات و بخشنامه‌ها	دستگاه‌های اجرایی
۳	ماده (۶)	ارائه مستمر آمارهای مورد نیاز فعالان اقتصادی	مرکز آمار ایران
۴	ماده (۷)	ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	سازمان اداری و استخدامی
۵	قسمت پایانی ماده (۷)	صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد	دستگاه‌های فرعی صدور مجوزهای کسب و کار
۶	ماده (۸)	الکترونیکی کردن فرم‌ها و فرآیند اداری تجارت خارجی	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۷	ماده (۹)	قرار دادن ظرفیت‌های روابط خارجی و نمایندگی‌های سیاسی ایران در خارج از کشور در اختیار فعالان اقتصادی	وزارت امور خارجه

ردیف	حکم	خلاصه حکم	دستگاه / نهاد
۸	ماده (۱۰)	تسهیل تردد سرمایه‌گذاران خارجی و شرکای تجاری ایران	وزارت امور خارجه
۹	بند «ب» ماده (۱۱)	استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکلهای اقتصادی سراسری	شورای گفتگو
۱۰	بند «پ» ماده (۱۱)	ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و تذکرات متقابل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان تشکلهای بخش‌های خصوصی و تعاونی	شورای گفتگو
۱۱	بند «ث» ماده (۱۱)	بررسی گزارش‌های کمیته موضوع کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه سابق) و زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها	شورای گفتگو
۱۲	بند «خ» ماده (۱۱)	تعیین و انتشار اطلاعات آماری مورد نیاز برای فعالان اقتصادی	شورای گفتگو
۱۳	ماده (۱۴)	تعیین یکی از معاونان دستگاه‌های اجرایی و قضایی مرتبط با محیط کسب‌وکار در تهران و مراکز استان‌ها به‌عنوان مسئول بهبود محیط کسب‌وکار	وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی و قضایی مرتبط با محیط کسب‌وکار
۱۴	ماده (۱۵)	پاسخگویی دستگاه‌های اجرایی سراسر کشور به سؤالات نمایندگان تشکلهای فعالان اقتصادی	کلیه دستگاه‌های اجرایی
۱۵	ماده (۱۸)	فراهم آوردن زمینه شکل‌گیری تشکلهای صنفی بخش ساختمان	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۱۶	صدر ماده (۲۳)	استفاده از فرم‌های یکسان در قرارداد با شرکتهای بخش خصوصی و تعاونی	کلیه دستگاه‌های اجرایی
۱۷	تبصره ماده (۲۳)	تهیه فرم‌های یکنواخت برای عقود مالی در بانک‌ها و همچنین نحوه اعطای تسهیلات و شیوه‌های اخذ ضمانتنامه از بخش‌های خصوصی و تعاونی، با اعتبارسنجی مشتریان توسط بانک مرکزی و تصویب آن در شورای پول و اعتبار	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران
۱۸	ماده (۲۸)	اِعمال اقدامات قانونی برای نحوه رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی و نحوه رسیدگی به اعتراض پرداخت‌کنندگان حق بیمه تأمین اجتماعی	دولت
۱۹	تبصره ماده (۲۹)	رسیدگی به جرائم مرتبط با فعالیت‌های تجاری و اختلافات بین بخش خصوصی و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد در شوراهای حل اختلاف یا شعب خاصی که رؤسای دادگستری استان‌ها با رعایت صلاحیت محلی در حوزه‌های قضایی تعیین می‌نمایند، تا زمان تأسیس دادگاه‌های تجاری	قوه قضائیه

مأخذ: همان.



جدول ۹. احکام اجرا نشده «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»

ردیف	حکم	خلاصه حکم	دستگاه / نهاد
۱	صدر ماده (۵)	تهیه فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی	اتاق‌ها
۲	تبصره «۱» ماده (۵)	جلوگیری از فعالیت موازی تشکل‌ها در فعالیتهای صادرات غیرنفتی	اتاق‌ها
۳	تبصره «۴» صدر ماده (۱۱)	قرار گرفتن مصوبات شورای گفتگو در دستور کار هیئت وزیران ظرف مدت ۳۰ روز	شورای گفتگو
۴	بند «الف» ماده (۱۱)	پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه شورای گفتگو	شورای گفتگو
۵	بند «ت» ماده (۱۱)	ارائه پیشنهاد برای ارتقای فرهنگ اقتصادی، اخلاق کسب و کار و مهارت‌های شغلی و کارآفرینی در کشور	شورای گفتگو
۶	بند «ج» ماده (۱۱)	پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات موجود در قوانین و مقررات و رویه‌ها برای بنگاه‌های با مالکیت غیر از بخش‌های خصوصی و تعاونی و زمینه‌سازی برای حذف یا تعمیم این امتیازات	شورای گفتگو
۷	بند «چ» ماده (۱۱)	ارائه پیشنهاد در مورد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی با فعالان اقتصادی بخش‌های خصوصی و تعاونی به منظور ایجاد تراضی و منع تحمیل شرایط ناعادلانه به طرف مقابل در این قراردادها	شورای گفتگو
۸	بند «ح» ماده (۱۱)	زمینه‌سازی برای شناسایی واحدهای تولیدی مشمول پرداخت مالیات با همکاری تشکل‌های اقتصادی به منظور دریافت مالیات از همه فعالان اقتصادی و گسترش پایه مالیاتی	شورای گفتگو
۹	بند «د» ماده (۱۱)	تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های تعاونی و خصوصی	شورای گفتگو
۱۰	ماده (۱۲)	ارائه کتبی دلایل مخالفت شورای گفتگو با درخواست‌های رد شده تشکل‌های اقتصادی توسط دبیرخانه شورای گفتگو	شورای گفتگو
۱۱	ماده (۱۶)	آماده‌سازی مکان‌هایی برای عرضه کالاهای ایرانی، دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار مصرف و ایجاد امنیت برای فروشندگان کم‌سرمایه	شهرداری‌ها
۱۲	ماده (۱۷)	تشکیل سازمان نظام مشاوره مدیریت	دولت
۱۳	صدر ماده (۱۹)	ایجاد پایگاه جامع معاملات بخش عمومی و انتشار اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی	سازمان برنامه و بودجه
۱۴	قسمت پایانی ماده (۱۹)	ارائه اطلاعات یاد شده در صدر ماده به پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی	کلیه دستگاه‌های اجرایی

ردیف	حکم	خلاصه حکم	دستگاه / نهاد
۱۵	تبصره «۲» ماده (۱۹)	رسیدگی و تصمیم‌گیری در صورت عدم انتشار اطلاعات معاملات بخش عمومی در پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی	شورای رقابت
۱۶	ماده (۲۰)	شمول قانون برگزاری مناقصات به همه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته	دستگاه‌های اجرایی
۱۷	ماده (۲۱)	انتشار اطلاعات ترک مناقصه‌های برگزار شده در پایگاه اطلاع‌رسانی معاملات بخش عمومی	بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی
۱۸	ماده (۲۲)	اولویت دادن به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی در معاملات دستگاه‌های اجرایی	کلیه دستگاه‌های اجرایی
۱۹	صدر ماده (۲۴)	اطلاع‌رسانی تغییرات سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی مدتی قبل از اِعمال تغییر	دولت و دستگاه‌های اجرایی
۲۰	تبصره ماده (۲۴)	تعیین زمان اطلاع‌رسانی قبل از تغییرات برای هریک سیاست‌ها و مقررات و رویه‌های اجرایی پس از مشورت با شورای گفتگو	هیئت وزیران
۲۱	ماده (۲۵)	پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات در هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی	شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و مخابرات
۲۲	تبصره «۲» ماده (۲۵)	تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز	شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز
۲۳	صدر ماده (۲۷)	منع استفاده اشخاص حقوقی که دولت و دستگاه‌های اجرایی در آنها هر نوع سهام مدیریتی دارند از امتیازات و منافع تخصیصی به بخش‌های تعاونی و خصوصی	دولت
۲۴	تبصره «۲» ماده (۲۷)	اتخاذ ترتیبات قانونی برای منع مداخله و نفوذ دستگاه‌های اجرایی در مدیریت شرکت‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی	دولت
۲۵	صدر ماده (۲۹)	اِعمال اقدامات قانونی برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری	- قوه قضائیه - دولت

مأخذ: همان.



با توجه به متن گزارش، نکاتی به شرح درخصوص عملکرد نهادها و دستگاه‌ها در اجرای قانون بهبود محیط کسب و کار، قابل توجه است:

۱. یکی از عوامل اصلی عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور و اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زودهنگام هریک از قوانین و مقررات و همچنین تورم قوانین و مقررات، عدم دریافت نظرات بخش خصوصی و طبعاً عدم اطلاع از مواضع آنها به‌عنوان مهمترین ذینفعان هر مقرر، توسط نهادهای تهیه‌کننده لوایح و طرح‌هاست. بخش خصوصی نیز با وجود مطالبه‌گری در این حوزه، هنوز موفق به ایجاد نهادها و سازوکارهای لازم برای ارائه نظرات و پیگیری بازخورد نظرات فعالان اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات نشده است. با وجود تصریح مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، و علاوه بر آنها، تأکید مجدد ماده (۶۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، همچنان از نظرات تشکل‌های بخش خصوصی به‌نحو بایسته و نظام‌مند در نظام مقررات‌گذاری کشور استفاده نمی‌شود (ر. ک.: توضیحات ذیل مواد (۲) و (۳) در گزارش).

۲. تکلیف ارتقای رتبه ایران در «شاخص سهولت انجام کسب و کار» بانک جهانی، در تبصره ماده (۴) قانون بهبود محیط کسب و کار همچنین حکم مندرج در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، مقرر شده است. با در نظر گرفتن محیط کسب و کار کشور و همچنین نماگرها و مؤلفه‌های متعدد و نقش هریک از دستگاه‌ها از قوای سه‌گانه، این امر بسیار دشوار و نیازمند عزم و تلاشی جدی، نه فقط از سوی قوه مجریه، بلکه از سوی قوای قضائیه و مقننه و دیگر ارکان حاکمیت است. چنان‌که در گزارش عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در این باره آمده است، تلاش‌های بسیار و قابل تقدیری در این خصوص صورت گرفته است. گرچه شایان ذکر است ارتقای رتبه ایران در این شاخص در گزارش‌های ۲۰۱۴ تا ۲۰۱۶، نه به‌موجب اصلاح فرآیندها و رویه‌های واقعی و دست‌وپاگیر برای کسب و کارها، بلکه بیشتر بر مبنای بازنگری و تصحیح داده‌ها توسط بانک جهانی در ارزیابی شاخص مذکور بوده است. علاوه بر این، متأسفانه رتبه ایران در آخرین گزارش منتشر شده این شاخص (۲۰۱۸)، ۴ رتبه نسبت به ارزیابی سال پیش بدتر شده و در میان ۱۹۰ کشور مورد ارزیابی، از رتبه ۱۲۰ به رتبه ۱۲۴ نزول کرده است (ر. ک.: توضیحات ذیل تبصره ماده (۴) در گزارش).

۳. احکام مندرج در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و اصلاحات بعدی آن براساس ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید...، که در ذیل ماده (۷) قانون بهبود محیط کسب و کار به احکامی دائمی تبدیل شده است (موضوع صدور مجوزهای فعالیت‌های اقتصادی به شکل پنجره واحد) به‌نحو پراکنده و تا حدی مبهم تنظیم شده‌اند. ابهام در نهاد مسئول ایجاد و اداره پنجره واحد، اصلی‌ترین ابهام این ماده است. به‌ویژه این ابهام صلاحیتی برای وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنعت، معدن و تجارت وجود دارد و این امر، یکی از اختلافاتی است که باعث شده اجرای این حکم قانونی مهم، تاکنون با اثربخشی لازم صورت نگرفته باشد (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۷) در گزارش).

۴. یکی از مهمترین دلایل اجرای ناقص و غیراثربخش ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (موضوع ایجاد سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی) همچون دیگر سامانه‌هایی از این جنس، این است که متأسفانه قانونگذار در تصویب قوانین مربوط به این موضوعات، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نمی‌کند یا مفاد آنها را نادیده می‌گیرد. این رویه، منجر به از میان رفتن شفافیت، تمرکز و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع خواهد شد. بررسی‌ها نشانگر آن است که در موضوع ایجاد سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی، رویکرد قانونگذار به جای نظارت و پیگیری مؤثر برای اجرای قانون، تصویب دوباره قانون در همان موضوع و نتیجتاً همپوشانی و اخلاف در صلاحیت‌های دستگاه‌های مجری است. در این موضوع، در ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شد با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذیربط، «فرآیند تجارت خارجی... را به صورت الکترونیکی درآورد». اما حدود ۱۶ ماه بعد، قانونگذار بدون هیچ اشاره‌ای به قانون بهبود مستمر...، موادی را در موضوع مشابه در «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به تصویب رساند. با وجود اینها، قانونگذار مجدداً در بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، مسئول ایجاد پنجره واحد در امور گمرکی در امر تجارت خارجی را گمرک جمهوری اسلامی ایران تعیین کرد. در ماده اخیر نیز مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز که کمتر از دو سال به تصویب رسیده بود و به موجب آن، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» متشکل از مقامات عالی‌رتبه از سه قوه و دیگر نهادهای حکومتی به منظور «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، تشکیل شده بود، مورد ملاحظه قرار نگرفت (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۸) در گزارش).

۵. حضور نامنظم اعضا، به‌ویژه اعضای دولتی، در «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی»، از کارآمدی و اثربخشی این شورا کاسته است. شورای گفتگو نهادی است که در صورت مشارکت و دغدغه اعضا می‌تواند در حل مشکلات تولید و سرمایه‌گذاری کاملاً مؤثر باشد؛ اما هم در دولت دهم و هم در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، حضور و مشارکت مؤثر وزرای عضو در این شورا جدی گرفته نشده است و یکی از دلایل عدم اجرا یا اجرای ناقص بسیاری از احکام مهم مندرج در بندهای ماده (۱۱) نیز همین است (ر. ک.: توضیحات ذیل صدر ماده (۱۱) در گزارش).

۶. گرچه بخش خصوصی و تعاونی حکم مبنی‌بر در دستور کار قرار گرفتن مصوبات شورای گفتگو ظرف سی روز در هیئت وزیران را فرصتی برای بررسی جدی نظرات و پیشنهادهای خود در دولت تلقی می‌کند؛ با این حال، در اینکه این فرصت به چه کیفیتی و تا چه حدی هدف بخش خصوصی و تعاونی را برآورده می‌کند، سؤالاتی جدی وجود دارد. به‌نظر می‌رسد این حکم بدون در نظر گرفتن پیش‌نیازهای نهادی لازم به تصویب رسیده است و بنابراین نمی‌توان به اجرایی شدن آن، حتی در بلندمدت امیدوار



بود. مصوبات شورای گفتگو و همچنین کمیته بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی، از قابلیت در دستور کار قرار گرفتن در هیئت وزیران برخوردار نیستند. تدوین پیش‌نویس مقررره یا دستور کار هیئت وزیران، امر فنی و پیچیده‌ای است که حتی دولت نیز با وجود نهادها و نیروی انسانی پرشمار، به‌کندی و در بسیاری موارد، بدون در نظر گرفتن اصول مقرراتگذاری، در خصوص آن اقدام می‌کند. به‌نظر می‌رسد این حکم براساس نوعی «بیش‌برآورد» از توان و ظرفیت شورای گفتگو به تصویب رسیده است (ر. ک.: توضیحات ذیل تبصره «۴» صدر ماده (۱۱) در این گزارش).

۷. اجرای برخی از احکام بندهای ماده (۱۱) (از جمله بندهای «الف»، «ت» و «ث»)، نیازمند کار کارشناسی دقیق و قابل اتکا در دبیرخانه شورای گفتگو است. بدون تدارک دستور جلسات متکی بر کار پژوهشی و کارشناسی دقیق، بی‌تردید قسمت عمده‌ای از جلسات این شورای مهم، به بحث و جدل راجع به امور کلی و بیان دغدغه‌ها و مسائل، بدون ارائه راهکارهایی مشخص و مؤثر اختصاص خواهد یافت. بر همین مبناست که در بند «الف» ماده (۱۱) تصریح شده است که پیشنهاد وضع، اصلاح یا حذف مقررات توسط شورای گفتگو، «براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا» صورت می‌گیرد. با این همه، گزارش‌های مقتضی در این خصوص توسط دبیرخانه مذکور ارائه نشده است (ر. ک.: توضیحات ذیل بندهای «الف»، «ت» و «ث» ماده (۱۱) در این گزارش).

۸. جنس حکم مندرج در بند «د» ماده (۱۱) (تعیین مصادیق امتیازات تخصیص یافته به بخش‌های خصوصی و تعاونی توسط شورای گفتگو) مشابه با حکم مندرج در بند «ج» همین ماده (پیگیری گزارش اتاق‌ها درباره امتیازات رانت‌زا، ضد رقابتی و انحصاری بخش‌های دولتی و شبه‌دولتی در قوانین و مقررات و رویه‌ها) است. انجام چنین وظایف مهم، حساس و بنیادین، بیش از توان نهادهای تازه‌تأسیس و بدون پیوندهای لازم با نهادهای حاکمیتی به‌نظر می‌رسد. انجام چنین تکالیفی، نیازمند تصمیمات سیاستی در سطوح کلان و همدلی و عزم همه دستگاه‌های حاکمیتی برای انجام اصلاحات نهادی در جهت از میان بردن زمینه‌های رانت‌زا و مهیا کردن بستر اقتصاد رقابتی است. بر این اساس است که عدم اجرای این حکم و احکامی از این قبیل، کاملاً قابل پیش‌بینی است. بعید به‌نظر می‌رسد انجام چنین امور مهمی، صرفاً از طریق وضع قانون و سپردن آنها به شوراهایی همچون شورای گفتگو، شذنی باشد (ر. ک.: توضیحات ذیل بندهای «ج» و «د» ماده (۱۱) در این گزارش).

۹. در شرایطی که بازار ایران در سال‌های اخیر با حضور چشمگیر تولیدکنندگان و برندهای خارجی مواجه بوده است و دسترسی تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار و مصرف‌کنندگان، روز به روز محدودتر شده است و جای کالاهای ایرانی در قفسه‌های فروشگاه‌ها و مراکز خرید را، کالاهای خارجی می‌گیرند، اجرای ماده (۱۶) قانون بهبود مبنی بر ایجاد مکان‌هایی برای عرضه کالاهای ایرانی، می‌توانست منفذی برای رساندن محصولات تولیدکنندگان کوچک و متوسط ایرانی به بازار باشد. اما متأسفانه شهرداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط، با کوتاهی در اجرای حکم این ماده، این سهولت را از

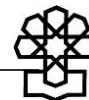
تولیدگندگان ایرانی دریغ کرده‌اند (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۱۶) در گزارش).

۱۰. در خصوص تأسیس «سازمان نظام مشاوره مدیریت»، دولت طی فرآیند بی‌سابقه و عجیب، به‌طور رسمی اجرای حکم ماده (۱۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را متوقف کرده است. بدین شرح که به‌دلیل موافق نبودن دولت با تشکیل سازمان نظام مشاوره مدیریت - به‌ترتیب مقرر شده در ماده (۱۷) قانون مذکور - اجرای حکم مورد بحث به تصویب اصلاحیه یک قانون دیگر و اجرای متعاقب آن قانون احاله داده شده است. عدم اجرای حکم قانونی به بهانه غیرقابل توجیه مطرح‌شده، از جمله رویه‌های بدیع در نقض حاکمیت قانون است (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۱۷) در گزارش).

۱۱. سوای بی‌توجهی و کم‌کاری سازمان برنامه و بودجه کشور در اجرای حکم ماده (۱۹) در ایجاد «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی»، این آسیب قابل توجه است که برای ساماندهی معاملات بخش عمومی، احکام قانونی متعدد (۶ حکم قانونی در ۶ قانون) و دارای همپوشانی به تصویب رسیده است. این احکام متعدد، در حال حاضر دستگاه‌های اجرایی و نظارتی را در این خصوص دچار ابهام‌ها و اختلافاتی کرده و سبب موازی‌کاری و هدررفت منابع عمومی کرده است. شناسایی جامع و تنقیح دقیق مجموعه این احکام قانونی متعدد و کشف مراد نهایی قانونگذار یا حکم نهایی حاصل از این مجموعه مواد متعدد قانونی، نخستین و مهمترین گام برای رفع اختلافات و استقرار یک نظم قانونی اثربخش و کارآمد برای هزینه‌کرد این بخش عمده از وجوه عمومی کشور است.

توضیح بیشتر اینکه تصویب ماده (۵۰) قانون احکام دائمی در خصوص تشکیل «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت»، بدون در نظر گرفتن مفاد ماده (۱۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، یکی از وقایع قابل انتقاد قانونگذاری است. پس از تصویب قانون مذکور - که با هدف تجمیع و یکپارچه‌سازی سامانه‌های متعدد موجود صورت گرفت - تصویب‌نامه‌ای به تصویب دولت رسید و ایجاد و اداره سامانه موضوع این ماده (با عنوان «ستاد»)، به وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی)، سپرده شد. در مجموع می‌توان چنین نتیجه گرفت که در اجرای حکم قانونی ایجاد سامانه معاملات بخش عمومی، مشابه اتفاقی رخ داده که در خصوص اجرای فرآیند پنجره واحد تجارت خارجی (ماده (۸) قانون بهبود مستمر...) توضیح داده شد. وجود قوانین متعدد که انجام امور مشابه را به دستگاه‌های مختلف سپرده‌اند، باعث نوعی آشفتگی و موازی‌کاری شده که در نهایت، به عدم اجرای کامل و مؤثر اتفاق مورد نظر قانونگذار، یعنی وجود سامانه‌ای به‌روز، جامع، متمرکز و قابل اتکا برای معاملات بخش عمومی، انجامیده است (ر. ک.: توضیحات صدر ماده (۱۹) و تبصره «۱» آن در این گزارش).

۱۲. برداشتی که براساس بند «الف» ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱) حاکم است، این است که اشخاص حقوقی بخش دولتی در معاملات بخش عمومی ارجحیت دارند؛ در حالی که ماده (۲۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، جهتی کاملاً مخالف را مقرر کرده است. به‌نظر می‌رسد تصویب ماده (۲۲) براساس رویکرد جدید سیاستگذاران نسبت به بخش خصوصی و تبدیل بدبینی پیشین



به بخش خصوصی به خوشبینی امروز و حتی تسهیل مشارکت این بخش در اقتصاد با توجیحات متعدد، به‌ویژه کارآیی، صورت گرفته است؛ اما محتوای نظام حقوقی که براساس سیاست‌های دولت - محور در اقتصاد شکل گرفته بود (از جمله قانون محاسبات عمومی) بدون تغییر باقیمانده است. این عدم انسجام و ناسازگاری مواد قانونی در طول سال‌های بعد از انقلاب اسلامی، از جمله موانع اجرای احکام قانونی مبتنی بر به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی و ضرورت فعال شدن بخش خصوصی برای بهبود محیط کسب‌وکار، محسوب می‌شود (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۲۲) در گزارش).

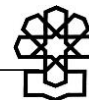
۱۳. یکی از دلایل اجرای ناقص ماده (۲۵) (در خصوص پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات در هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی)، مفاد آیین‌نامه اجرایی آن است که به‌نظر بخش خصوصی و تعاونی، مغایر با هدف قانونگذار از تصویب اصل ماده است. در واقع قیود در نظر گرفته شده برای این حمایت در آیین‌نامه اجرایی، به‌نحوی است که حمایت مقرر شده در اصل ماده قانونی را بلا اثر و خنثی می‌کند.

علاوه بر این، نکته‌ای که باید به‌لحاظ اصول قانونگذاری مورد توجه خاص قانونگذار قرار گیرد، در نظر داشتن و ارزیابی مقدرات و الزامات هریک از انواع حمایت‌ها از بخش خصوصی و تعاونی، پیش از تصویب قانون است. در قضیه مورد بحث، قصد قانونگذار در حمایت از بخش خصوصی و تعاونی، به‌دلیل آماده نبودن زمینه‌ها و الزامات و همچنین واقعیات اجرایی محقق نشده است. نتیجه تصویب مفاد قانونی حمایتی مانند ماده (۲۵) قانون مذکور، چیزی جز افزودن بر بار قوانین و مقررات بلااستفاده و بدون تأثیرگذاری نیست. چنان‌که پیش از تصویب چنین مفادی، ارزیابی دقیق مبتنی بر نظرات بخش‌های مربوط و ذینفع، به‌ویژه بخش‌های مجری قانون صورت گیرد، امید بیشتری برای اجرای مؤثر قانون و برخورداری بخش خصوصی و تعاونی از امتیازات آن وجود خواهد داشت (ر. ک.: توضیحات ذیل ماده (۲۵) در این گزارش).

منابع و مأخذ

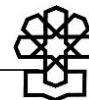
۱. اتاق اصناف ایران، «پیشنهادات اتاق اصناف ایران جهت اصلاح قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار»، نامه واصله به شماره ۷/۰۹/۷۴۸۳ مورخ ۷/۱۸/۱۳۹۶.
۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگو و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶.
۳. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (دبیرخانه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی)، «پایش عملکرد احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، «وضعیت حضور اعضای شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی (از سال ۱۳۹۰ تا مهرماه ۱۳۹۶)»، ۱۳۹۶.
۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار

- ایران: زمستان ۱۳۹۵»، تابستان ۱۳۹۶.
۵. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب و کار ایران: بهار ۱۳۹۶»، پاییز ۱۳۹۶.
۶. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «گزارش عملکرد اتاق ایران در قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، آبان ۱۳۹۶.
۷. اتاق تعاون ایران، «گزارش اتاق تعاون ایران در خصوص اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، نامه واصله به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره داخلی ۱۱۰/۹۶/۱۰۸۲ مورخ ۱۳۹۶/۲/۳.
۸. احمدیان، مریم. «اقدامات لازم برای بهبود رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۱۸ انجام کسب و کار بانک جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۳۷۷، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶.
۹. احمدیان، مریم. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۱۵۱۸۲، آذرماه ۱۳۹۵.
۱۰. احمدیان، مریم. «وضعیت ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، سال ۲۰۱۸ و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، در دست انتشار. در دست انتشار.
۱۱. اسفندیاری، حسین و سیدمحمد، صالح نجفی‌فراشاه و سیدعلی، روحانی. «تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۶۹۶، بهمن‌ماه ۱۳۹۴.
۱۲. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قانون نظام صنفی کشور و مقررات مربوط، تهران، ریاست جمهوری، معاونت حقوقی، تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات کشور، اداره چاپ و انتشار، ۱۳۹۶.
۱۳. بانک جهانی، «اجرای پنجره واحد تجاری در سنگاپور، کلمبیا و آذربایجان»، ترجمه هدیه ستایش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۶۸۵، خردادماه ۱۳۹۳.
۱۴. بانیانی، مهرانوش. گزارش تجمیعی ارتباطات الکترونیکی بین دستگاه‌های اجرایی (موضوع تبصره ۶ ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، نسخه شماره ۱)، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار به دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، تیرماه ۱۳۹۴).
۱۵. بانیانی، مهرانوش و نازنین‌سادات، نژند. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار به دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی، «گزارش اول بهبود فرآیندهای موضوع ماده (۵۷) قانون وضع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (پنجره واحد) (موضوع گسترش ارتباطات الکترونیکی بین سازمان امور مالیاتی کشور و شهرداری تهران)، نسخه شماره ۱»، خردادماه ۱۳۹۴.
۱۶. جوادی، شاهین و زهرا، نعیمی. «پایش محیط کسب و کار ایران در زمستان ۱۳۹۵ (ارزیابی ۲۳۲) تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در ایران) بیست و ششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب و کار در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای



- اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی، گروه مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۵۴۴۳، تیرماه ۱۳۹۶.
۱۷. جوادی، شاهین. «گزارش نظارتی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۹۴۳، مهرماه ۱۳۹۳.
۱۸. حکیم‌شوشتری، ناهید و مهتاب، قراخلو و عبدالرضا، ارسطو. «گزارش نظارتی نحوه اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۶۱۱، آذرماه ۱۳۹۶.
۱۹. حلاج، شهرام. «جمع احکام قانونی مربوط به سامانه‌های مدیریت هزینه‌کرد وجوه عمومی (دستگاه‌های مشمول قوانین معاملات عمومی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.
۲۰. دبیرخانه کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، «گزارش جامع عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله توسعه پنجم (۱۳۹۱-۱۳۹۵)».
۲۱. دبیرخانه کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، «گزارش جامع عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۱۳۹۱-۱۳۹۵)، (ارسال شده به مرکز پژوهش‌های مجلس طی نامه شماره ۲۷/۸۱۴۸/ص مورخ ۱۳۹۵/۹/۱۷)».
۲۲. سلطانی، زهرا. دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، «پانزدهمین گزارش عملکرد قانون اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به تفکیک مواد و تبصره‌ها مربوط به ۶ ماهه دوم سال ۱۳۹۴»، وزارت امور اقتصادی و دارایی (معاونت امور اقتصادی)، دی‌ماه ۱۳۹۵.
۲۳. سیاح، سیدامیر. «سامانه بهبود مستمر محیط کسب و کار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۰۸۳۸، خردادماه ۱۳۹۰.
۲۴. شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، «آخرین وضعیت پایش اجرای احکام مواد ۱۱ و ۱۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰»، نامه واصله به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره ۲۷/۱۹۰۴/ص مورخ ۱۳۹۶/۳/۹.
۲۵. مرکزالمیری، احمد. «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مردادماه ۱۳۹۶.
۲۶. مرکزالمیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار ۳. شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار (عملکرد کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۲۱، تیرماه ۱۳۹۶.
۲۷. معاونت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی)، «عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی در راستای اجرای تبصره ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، شماره مسلسل ۹۶۵۵۱۵۰۹۸، فروردین‌ماه ۱۳۹۶.
۲۸. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، شماره مسلسل ۹۶۵۵۱۵۲۴۹، تیرماه ۱۳۹۶.
۲۹. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای

- عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، «گزارش اقدامات انجام شده در راستای بهبود محیط کسب‌وکار طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۷ میلادی و تأثیرات آن بر جایگاه بین‌المللی ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی»، شماره مسلسل ۹۶۵۵۱۵۵۳۹، تیرماه ۱۳۹۶.
۳۰. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای پایش مداوم و بهبود محیط کسب‌وکار موضوع مصوبه شماره ۵۰۴۴۱/۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ ه هیئت محترم وزیران (از تاریخ ۱۳۹۳/۷/۱ لغایت ۱۳۹۵/۳/۳۱)»، شماره مسلسل ۹۵۵۵۱۵۲۵۹، تیرماه ۱۳۹۵.
۳۱. نامه اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (مدیر مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و دبیر کمیته آمارهای بخش خصوصی کشور) به شماره ۲۲/۶۸۴۸/ص مورخ ۱۳۹۶/۸/۲.
۳۲. نامه واصله از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، به شماره ۱۰/۳/۴۲۷۲/ص مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۳.
۳۳. نامه واصله از استانداری تهران (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، شماره ۹۶/۶/۴۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۲.
۳۴. نامه واصله از استانداری سمنان (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، شماره ۵۰/۶/۶۳۷۰ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۹.
۳۵. نامه واصله از استانداری کرمانشاه (معاون هماهنگی امور اقتصادی و توسعه منابع)، شماره ۷۱/۶/۹۹۸۶ مورخ ۱۳۹۶/۲/۲۵.
۳۶. نامه واصله از سازمان برنامه و بودجه کشور (رئیس امور زیرساخت‌ها و خدمات ارتباطات و فناوری اطلاعات)، شماره ۱۳۸۵۵۳۹، مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۵.
۳۷. نامه واصله از معاونت راهبردی قوه قضائیه (مدیر کل بهبود فرآیندها و روش‌ها)، شماره ۹۰۰۰/۱۱۸۶۳/۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۶/۱۱.
۳۸. گزارش عملکرد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، آذرماه ۱۳۹۶، نامه واصله از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به شماره ۱۷۱۲۴۳ مورخ ۱۳۹۶/۹/۷.
۳۹. نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (سازمان تأمین اجتماعی؛ معاون فنی و درآمد)، شماره ۵۰۲۰/۹۶/۴۰۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۴.
۴۰. نامه وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (معاون وزیر)، شماره ۱۲۴۶۹۰ مورخ ۱۳۹۶/۷/۴.
۴۱. نامه وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (معاونت توسعه مدیریت و منابع)، شماره ۹۶/۲۲۳۳۵۹ مورخ ۱۳۹۶/۷/۲۲.
۴۲. نامه شماره ۶۰/۲۹۶۳۵ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۵ وزارت صنعت، معدن و تجارت.
۴۳. نامه واصله از اتاق اصناف ایران، به شماره ۷/۰۹/۳۰۹۱ مورخ ۱۳۹۶/۳/۸.
۴۴. نامه دبیر هیئت دولت به اتاق‌ها به شماره ۸/۵۰۴۰/۳۹۳۶۸ مورخ ۱۳۹۵/۶/۴.
۴۵. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).
۴۶. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).
۴۷. «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۷).
۴۸. «قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۵/۱۹).
۴۹. «قانون اصلاح قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲).
۵۰. «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱).
۵۱. «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳).



۵۲. «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).
۵۳. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).
۵۴. «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).
۵۵. «قانون تجارت الکترونیکی» (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷).
۵۶. «قانون کار» (مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹).
۵۷. «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰).
۵۸. «قانون محاسبات عمومی» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱).
۵۹. «قانون نظام صنفی کشور» (مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴).
۶۰. بخشنامه مصوب معاون اول رئیس‌جمهور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۹).
۶۱. تصویب‌نامه هیئت وزیران شماره ۱۶۱۴۵/ت/۵۳۵۲۵ هـ مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۶.
۶۲. مصوبه هیئت وزیران شماره ۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ هـ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵.
63. http://dotic.ir/news_p.php?n=182
64. <http://economic.mfa.ir>
65. <http://iccima.ir/managers/shariatmadar-mohammadhosein/>
66. <http://www.icana.ir/Fa/News/289575>
67. <http://www.pfdc.ir/fa/2016-09-15-05-12-19/2016-09-15-05-19-19.html>
68. <http://www.pfdc.ir/fa/news/98-1396-05-04-10-11-36.html>
69. <https://etend.setadiran.ir/etend/index.action>
70. <https://www.irinn.ir/fa/news/515186>



شماره مسلسل: ۱۵۶۲۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، سیدعلی روحانی

متقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل

چهل و چهارم قانون اساسی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۲. محیط کسب‌وکار

۳. نظارت

۴. قانونگذاری



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۳