

بایسته‌های حقوقی تدوین قانون اجرائی: سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی: ضرورت و بایسته‌های عام



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱/۲۰

شماره مسلسل: ۲۰۵۸۶

کد موضوعی: ۲۴۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

بایسته‌های حقوقی تدوین قانون اجرای: سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی: ضرورت و بایسته‌های عام

نوع گزارش: طرح / لایحه راهبردی نظارتی پیش‌نویس قانونی

نام دفتر:

مطالعات حقوقی (گروه حقوق اقتصادی و مالیه عمومی)

تهیه و تدوین کنندگان:

مهدی بهرامی حسن آبادی، محمد برزگر خسروی

اظهار نظر کننده:

میثم خسروی

ناظران علمی:

احمد حکیم جوادی، جلیل محبی

گرافیک و صفحه آرایی:

نرجس امیراحمدی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری
۲. حقوق عمومی اقتصادی
۳. قانون اساسی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۲/۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۷
۲. پیشینه.....	۹
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۹
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی.....	۹
۳. بایسته‌های عام حقوقی تدوین قانون اجرای سیاست کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی.....	۱۱
۳-۱. شناخت روح حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی.....	۱۱
۳-۲. لزوم رعایت اصول قانونگذاری و اصول قانون‌نویسی.....	۱۲
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۱۸
منابع و مأخذ.....	۱۹

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۹
جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۱۰
جدول ۳. بازبینی (چک‌لیست) هر حکم جزئی.....	۱۳
جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۱۸



بایسته‌های حقوقی تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی: ضرورت و بایسته‌های عام

چکیده



در بندهای «۴ و ۱۵» [سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری](#) به ترتیب بر لزوم تصویب قوانین لازم جهت تحقق سیاست‌های کلی نظام و تعیین سیاست‌های کلی به‌عنوان اولویت قانونگذاری تصریح شده است. در تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، چند سیاست کلی به‌عنوان مواردی که نیازمند تعیین برنامه جامع تحقق شامل اقدامات تقنینی لازم است، مورد تصریح قرار گرفته که از جمله این سیاست‌ها، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی است. تدوین قانون اجرای این سیاست‌ها بدون توجه به الزامات آن، ممکن است عملاً موجب عدم تحقق سیاست کلی مورد نظر شود؛ لذا در این گزارش الزامات تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی در دو بخش بایسته‌های حقوقی (الزامات) عام مطرح می‌شود. این الزامات ناظر بر فرایندها و ضرورت‌های عام تدوین قانون برای اجرای سیاست‌های کلی نظام است.



بیان / شرح مسئله

با توجه به حکم تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، چه بایسته‌های حقوقی ناظر بر تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی در حوزه اقتصادی وجود دارد؟

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

بایسته‌های حقوقی ناظر بر تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی، شامل دو بخش، الزامات عام (کلی) و فراگیر نسبت به تمامی سیاست‌های کلی) و الزامات خاص (مختص هر یک از سیاست‌های کلی) است که توجه به روح حاکم بر هر یک از احکام سیاست‌های کلی و رعایت اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی و طی کردن مراحل پیمایش الزامات عام، از مهم‌ترین بایسته‌های عام حقوقی هستند.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

هر یک از احکام جزئی سیاست‌های کلی نظام باید در رابطه با قوانین و مقررات جاری کشور، نسبت‌سنجی شده و با رعایت اصول قانون‌نویسی و قانونگذاری، پیشنهاد قانونی برای اجرای آن حکم، به‌منظور تکمیل و اصلاح قوانین موجود، تدوین شود.

۱. مقدمه

سیاست‌های کلی نظام به‌عنوان هنجاری حقوقی، الزام‌آور و بالادستی شناخته می‌شود که حسن اجرای آن طبق بند «۱» اصل یکصد و دهم قانون اساسی مورد تأکید قرار گرفته و صرفاً به‌عنوان یک خط‌مشی الزام‌آور تلقی نشده، بلکه طبق بند «۲» همین اصل، برای آن ابزار نظارت نیز تعریف شده است. اهمیت اجرای سیاست‌های کلی نظام تا حدی است که در مواد (۳) و (۶) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۴۰۲ مقام معظم رهبری، علاوه بر لزوم عدم مغایرت قوانین و مقررات با سیاست‌های کلی نظام بر لزوم انطباق آنها با این سیاست‌ها نیز تأکید شده است.

در این میان، به دلیل جایگاه و اهمیتی که مصوبات مجلس شورای اسلامی در تنظیم روابط و شکل‌دهی به هنجارهای نظام حقوقی کشور ایفا می‌کند، اجرای سیاست‌های کلی نظام در سطح قوانین کشور اهمیت دوچندان می‌یابد. در حقیقت، از آنجاکه بسیاری از آیین‌نامه‌ها به خصوص آیین‌نامه‌های اجرایی در راستای اجرای قوانین نگاشته می‌شوند و از طرفی به‌طور کلی مصوبات دولت نباید با قوانین مغایر باشد، انطباق مصوبات مجلس شورای اسلامی با سیاست‌های کلی می‌تواند سایر اجزا و ابعاد نظام حقوقی را نیز متأثر کند [۱].

ماده (۶) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز، به صراحت بر اهمیت و لزوم انطباق یا عدم مغایرت مصوبات

۱. ماده (۳) - پس از ابلاغ هر سیاست کلی، مخاطب اصلی آن موظف است با همکاری سایر مخاطبان ذی‌ربط، برنامه جامع تحقق آن سیاست، شامل اقدامات تقنینی و اجرایی لازم را، حداکثر ظرف مدت ۶ ماه تهیه و اقدامات عملیاتی لازم آن را آغاز کند و هم‌زمان، یک نسخه از برنامه جامع را جهت اعمال نظارت از حیث انطباق و عدم مغایرت به هیئت عالی نظارت ارسال کند؛ مگر اینکه در خود سیاست، برنامه زمان‌بندی دیگری مقرر شده باشد.

۲. ماده (۶) - رئیس مجلس شورای اسلامی نسخه‌ای از مصوبات مجلس را هم‌زمان با ارسال به شورای نگهبان برای رئیس هیئت عالی نظارت ارسال می‌کند. رئیس هیئت عالی نظارت مصوبه مذکور را به‌منظور بررسی مغایرت یا عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام، از طریق دبیر مجمع به کمیسیون‌های تخصصی مجمع ارجاع می‌کند تا در مدت تعیین شده اظهار نظر کنند. هیئت عالی نظارت اگر مصوبات نهایی مجلس را مغایر یا غیر منطبق با سیاست‌های کلی تشخیص داد، موضوع توسط رئیس هیئت عالی نظارت به شورای نگهبان اعلام خواهد شد تا این شورا بر اساس نظر مجمع تشخیص مصلحت، مغایرت و یا عدم انطباق مصوبه مجلس با سیاست‌های کلی را اعلام کند.



مجلس با سیاست‌های کلی نظام تأکید دارد. بند «۴» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۲ مقام معظم رهبری نیز به‌طور خاص در مورد قوانین، بر لزوم انطباق و عدم مغایرت آنها با سیاست‌های کلی تأکید می‌کند.

اهمیت و ضرورت رعایت سیاست‌های کلی در فرایندهای قانونگذاری، صرفاً در سیاست‌های کلی یا آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام مورد تأکید قرار نگرفته است؛ بلکه شواهدی بر این امر در قوانین نیز وجود دارد؛ به‌عنوان مثال، در جزء «۱-۶» ماده (۳) و جزء «۴» ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵ بر لزوم اقدام قانونی توسط هیئت رئیسه مجلس در خصوص قوانینی که مغایر با سیاست‌های کلی نظام است و همچنین لزوم اطلاع‌رسانی معاونت قوانین به مجلس شورای اسلامی در خصوص عدم انطباق یا مغایرت طرح‌ها و لوایح قانونی با سیاست‌های کلی نظام تأکید شده است. در ماده (۱۴۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی^۳ نیز گزارش کارگروه‌های تشکیل شده موضوع این ماده که اثرگذار بر تصویب قوانین است، باید با رعایت سیاست‌های کلی نظام صورت پذیرد.

تدوین قانون لازم برای اجرای سیاست‌های کلی در تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی آمده است. به این منظور، نگارش برنامه‌ای جامع برای تحقق سیاست کلی مشتمل بر اقدام تقنینی لازم، ظرف مدت زمان ۶ ماه، ضروری تلقی شده است. در عمل، چنین سیاست‌هایی که اجرا نشده و یا ناقص اجرا شده است؛ وجود دارد و در این زمینه، بند «۱۵» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، سیاست‌های کلی نظام را از جمله اولویت‌های قانونگذاری تلقی کرده است. در بند «۴» همین سیاست‌ها نیز بر تصویب قوانین لازم برای اجرای هر سیاست کلی، از جمله اقدامات لازم شمرده شده است.

از سیاست‌های دارای اولویت که نیازمند اقدامات تقنینی لازم است، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغی ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ مقام معظم رهبری است. در این زمینه، تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام،^۵ این دو سیاست را از جمله سیاست‌هایی دانسته که تهیه برنامه جامع تحقق آن سیاست‌ها دارای اولویت است.

سؤال اصلی گزارش حاضر این است که چه بایسته‌های حقوقی بر تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، حاکم است.

روش تحقیق در این پژوهش توصیفی-تحلیلی، با مطالعه قوانین و اسناد مربوطه، است. شیوه تحلیل از نوع کیفی بوده که متناسب با موضوع تحقیق (دانش حقوق) از روش هرمونتیکی استفاده شده است [۲].

۱. ماده (۳)- وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است: ۱- تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر: ...
- ۶-۱- اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت رئیسه مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.
۲. ماده (۴)- نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند؛ این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:
- ۴- انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی.
۳. ماده (۱۴۲)- هم‌زمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرایی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است؛ پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.
۴. به‌منظور اختصاص در عنوان این سیاست کلی، زین پس در این گزارش، از این سیاست با عنوان اختصاری «سیاست کلی تولید ملی» یاد می‌شود.
۵. تبصره «۲»- این حکم در خصوص سیاست‌های کلی قبلی ابلاغ شده، با اولویت سیاست‌های کلی «قانونگذاری»، «انتخابات»، «اقتصاد مقاومتی»، «محیط زیست»، «علم و فناوری»، «جمعیت»، «سلامت»، «تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی» نیز از تاریخ ابلاغ این آیین‌نامه لازم‌الاتباع است.



سابقاً نیز برخی قوانین ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی نظام تدوین شده است که از جمله می‌توان به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴، اشاره کرد. سیاست‌هایی که در خصوص آنها اقدامات تقنینی لازم صورت نپذیرفته و یا به شکل ناقص و محدود پرداخته شده است، می‌تواند موضوع مهمی برای قانونگذاری مجلس شورای اسلامی باشد.

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	بررسی سازوکارهای اجرای سیاست‌های کلی نظام	۱۴۰۳	۱۹۷۶۲	مطالعات حقوقی	متمركز بر ساحت تعیین سیاست کلی بوده و در ساحت نظارت بر اجرا، آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را مهم‌ترین سازوکار حقوقی دانسته است. لذا به ساحت وضع قانون برای اجرای سیاست کلی، پرداخته نشده است.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

هر چند قوانین پراکنده و متعددی مرتبط با سیاست‌های تولید ملی یا اقتصاد مقاومتی، وجود دارد؛ اما این قوانین پراکنده و متکثر نتوانسته است، به‌صورت کامل و جامع این سیاست‌ها را محقق کند.

در خصوص سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، سابقه تقنینی در قانون واحد و منسجمی یافت نشد و در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌توان به قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۳/۵ اشاره کرد. به‌موجب ماده (۱) این قانون، شورایی به‌منظور هماهنگی و کسب اطلاع در خصوص برنامه‌های مربوط به رفع موانع سیاست‌های اقتصاد مقاومتی شکل گرفت. در ماده (۲) این قانون نیز کارگروه مشترکی از قوای سه‌گانه توسط این شورا ظرف مدت ۶ ماه از ابلاغ این قانون، برای شناسایی قوانین و مقررات مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تشکیل شد. در ماده (۳) همین قانون نیز بر لزوم انطباق لوایح ارسالی دولت به مجلس با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی تأکید شده است. در ماده (۴) که ماده پایانی این قانون است، سازوکار ارائه گزارش سالیانه توسط این شورا و قرائت آن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی تعبیه شده است.

با این وجود، این قانون، ضعف‌های عمده‌ای داشته که نتوانسته است زمینه لازم برای اجرای سیاست‌های کلی نظام در سطح قانونگذاری و مطالبه رهبری (موضوع بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری) را فراهم کند. اولاً در این قانون، در طی ۴ ماده فقط بر لزوم اصلاح، تدوین و تنقیح قوانین در خصوص سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تأکید شده است، در حالی که زمانی می‌توان قانونی در جهت اجرای سیاست‌های مذکور نوشت که متن مدونی ناظر بر اصلاح یا تدوین برخی قوانین ناظر بر اجرای سیاست‌های مذکور ارائه شود و صرفاً طراحی سازوکار برای ارائه پیشنهاد در این زمینه، نمی‌تواند، تکلیف مربوط به اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی از طریق اقدامات قانونی را مرتفع سازد. به‌علاوه، شورای مذکور در این قانون، از جهت فراقوه‌ای بودن و شأن مشورتی و توصیه‌ای خود، نتوانسته است، چندان تحرک لازمی در خود این شورا و به‌تبع در سایر دستگاه‌های اجرایی کشور، جهت تجمیع پیشنهادهای اصلاحی و تنقیحی مذکور فراهم آورد و به‌دلیل عدم



الزام دستگاه‌های اجرایی در همکاری با این شورا، عدم داشتن متولی مشخص برای اجرای وظایف یاد شده در هر یک از نهادها و به تبع ایجاد پاسخ‌گویی و همچنین ضعف ابزارهای نظارتی مجلس بر این شورا، عملاً در اجرای همین چند ماده محدود، تردید وجود دارد. به علاوه، الزام دولت به لزوم انطباق لوایح ارسالی اش با سیاست‌های کلی نظام نیز منوط به تحقق فرایندهای شناسایی، اصلاح و تنقیح قوانین مرتبط با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است که تا این موارد صورت نگیرد، تشخیص انطباق این لوایح با سیاست‌ها دچار چالش است. همچنین، تعیین ضمانت اجرای صحیح برای جلوگیری از تصویب یا ارسال لوایح مغایر با سیاست‌ها یا تعیین مرجع تشخیص آن نیز در این قانون مورد توجه قرار نگرفته است و این خلأها نیز زمینه متروک واقع شدن قانون را فراهم می‌سازد.

هم‌اکنون با توجه به ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام و تبصره «۲» آن، تدوین قوانین لازم در جهت اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، اولویت دارد؛ چراکه مدت معتناهایی از ابلاغ این سیاست‌ها (قریب به ۱۳ سال) گذشته است و از طرف دیگر، با توجه به اهمیت کلان موضوعات اقتصادی در سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، باید قانونگذاری در این موضوع را با جدیت دنبال کرد. تدوین قوانین در این راستا نیز نیازمند الزامات و پیش‌نیازهایی است. در این زمینه، به بخش محدودی از این الزامات در قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی اشاره شده است؛ به‌عنوان مثال، لزوم شناسایی قوانینی که مغایر با سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است و اصلاح، لغو و یا حذف آنها می‌تواند یکی از لوازم تدوین قانون در این زمینه باشد. هر چند این الزام به صورت دقیق تفصیل نیافته و اینکه با چه روش و شیوه‌ای باید به سراغ قوانین موجود رفت و چه اقدامات دیگری برای تدوین یک قانون مناسب وجود دارد، چندان مورد توجه قرار نگرفته است؛ این موضوع، امری است که نیازمند یک پژوهش تفصیلی و پایه‌ای است تا فرایند تدوین قانون به درستی و با درکی جامع صورت پذیرد.

جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب‌نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی	مجلس	۱۳۸۶	تلاش برای تبدیل مفاد سیاست کلی به قانون وجود ابهامات متعدد و امکان بروز تخلف از اهداف سیاست کلی
۲	قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مجلس	۱۳۹۴	ایجاد ساختار جهت تحقق سیاست کلی وجود ابهامات متعدد و امکان بروز تخلف از اهداف سیاست کلی و عدم کارایی و اثربخشی مسئولیت شورایی به‌عنوان موتور پیشران تحقق سیاست کلی

۳. بایسته‌های عام حقوقی تدوین قانون اجرای سیاست کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی



۳-۱. شناخت روح حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی

تازمانی که درک صحیح، کامل و جامع از ابعاد مختلف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی چه به صورت اجمالی یا تفصیلی، صورت نگیرد نمی‌توان به سراغ بررسی وضعیت موجود قوانین رفت و با توجه به وضعیت موجود، نسخه‌ای برای ارتقای این وضعیت در جهت دستیابی به وضعیت مطلوبی که سیاست‌های کلی ترسیم کرده است، داد. عدم درک سیاست‌های کلی مذکور می‌تواند تمامی اقدامات تقنینی و اجرایی در جهت انطباق با این سیاست‌ها را تحت‌الشعاع قرار دهد و قوانین وضع شده را نسبت به سیاست مورد نظر در حالت عدم انطباق یا مغایر قرار دهد. به منظور انطباق صحیح قانون با سیاست، نخستین قدم، شناخت تفصیلی ابعاد احکام سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی است.

از آنجاکه در تدوین قانون اجرایی مورد نظر، دو مجموعه سیاست کلی «اقتصاد مقاومتی» و «تولید ملی» مبنا و اصل قرار دارد، ابتدا باید روح حاکم بر هر یک از این سیاست‌ها و نسبت کلی آنها با یکدیگر مورد فهم قرار گیرد. در شناسایی این فهم کلی، اهداف مقدماتی مطرح شده در مقدمه هر یک از سیاست‌ها و زمینه‌های عملی وضع آنها از جمله شرایط اقتصادی حاکم بر کشور می‌تواند مؤثر و مفید باشد. روح حاکم بر سیاست‌های کلی می‌تواند در شناسایی دقیق ترتیب اولویت‌های مندرج در سیاست‌ها و کشف شاخص‌ها برای اجرای هر یک از احکام سیاست، مؤثر و مفید باشد.

در خصوص سیاست کلی اقتصاد مقاومتی، می‌توان روح حاکم بر این سیاست‌ها را مجموعه‌ای از اصول محوری به مثابه الگوی اقتصادی بومی و علمی برای مقابله با جنگ اقتصادی با محوریت تشکیل اقتصادی درون‌زا و برون‌نگر، عدالت‌بنیان، پویا و پیشرو و متکی به دانش و فناوری دانست. درون‌زا بودن اقتصاد در شرایط جنگ اقتصادی را نیز می‌توان کلیدی‌ترین وجه این سیاست‌ها دانست. از آنجاکه شرایط جنگ اقتصادی در این سیاست‌ها لحاظ شده است، درون‌زایی و پویایی مورد نظر در این سیاست‌ها حدی بالاتر از شرایط طبیعی و عادی را می‌طلبد که نمی‌توان به موجب آن صرفاً به وجود چند راهبرد یا راهکار ساده برای درون‌زایی اقتصاد که در شرایط عادی مطرح می‌شود، بسنده کرد؛ بلکه باید جزئیاتی که در راستای این سیاست‌ها وضع می‌شود، حد بالایی از تنوع و تکثر را داشته باشد، به نحوی که درون‌زایی اقتصاد را در شرایط مذکور تضمین کند.

در مورد سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز، وجه قالب این سیاست، تکیه بر هم‌راستاسازی مؤلفه‌هایی نظیر سرمایه‌گذاری، فناوری، منابع انسانی، روابط نهادی، ساختارهای قانونی، محیط کسب و کار و نظامات توزیعی و تولیدی جهت افزایش کمی و کیفی تولید ملی است که در راستای تحقق اقتصاد درون‌زا در شرایط جنگ اقتصادی است.

شناخت روح کلی حاکم بر سیاست‌های کلی تولید ملی کمک می‌کند که چنانچه در انتخاب گزینه‌های تقنینی برای اجرای هر یک از احکام این سیاست‌ها تردیدی به وجود آید، این تردید با انتخاب گزینه‌های مطلوب مرتفع شود؛ به عنوان مثال، گسترش فرهنگ حمایت از سرمایه ایرانی در این سیاست‌ها^۱ مورد توجه قرار گرفته است، اما هر نوع حمایت تقنینی از فرهنگ سرمایه ایرانی نباید مورد توجه قرار گیرد یا به طور یکسان مورد توجه باشد، بلکه برخی از سرمایه‌های ایرانی که به طور مستقیم در مسیر تولید یا ارتقای کیفی تولید قرار دارد، باید مورد توجه بیشتر و برخی سرمایه‌های ایرانی که کمتر در بخش‌های تولیدی مؤثر قرار دارد یا عمدتاً بر ارتقای کمی و کیفی تولیدات خارج از کشور اثرگذار است، کمتر باید مورد تأکید در مرحله قانونگذاری قرار گیرد.

۱. بند «۱۵» سیاست‌های کلی تولید ملی - توسعه فرهنگ حمایت از سرمایه، کار، کالاها و خدمات ایرانی و استفاده از نظرات متخصصان و صاحب‌نظران در تصمیمات اقتصادی.



۲-۳. لزوم رعایت اصول قانونگذاری و اصول قانون‌نویسی

قانونگذاری و قانون‌نویسی دارای اصولی است که بخش مهمی از این اصول در بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری ابلاغی ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مقام معظم رهبری، مورد حکم قرار گرفته است.

برای اطمینان از کارا و اثربخش بودن قوانین، رعایت اصول قانون‌نویسی ضروری است. هنگام قانونگذاری، باید اصلاحاتی را که در اثر وضع قانون جدید در نظام قوانین جاری کشور رخ خواهد داد در نظر گرفت؛ زیرا قانون در خلأ شکل نمی‌گیرد. هر پیشنهادی برای تصویب یک قانون جدید، آگاهانه یا ناآگاهانه، صریح یا ضمنی، منجر به اصلاح قوانین موجود می‌شود [۳]. لذا اگر قانونگذار در زمان تصویب قانون جدید به نظام حقوقی و قوانین موجود در آن حوزه بیتوجه باشد، نمیتواند یک قانون فاقد تناقض و همپوشانی را به تصویب برساند [۴]. لذا تنقیح پیشینی [۵] پیشنهاد قانونی ناظر بر اجرای سیاست کلی، ضرورت دارد.

قاعده اول، تجزیه سیاست کلی به احکام جزئی مستقل است. به‌عنوان نمونه، فارغ از میزان اتقان و دقت محتوا، در کتاب هندسه سیاست‌های کلی نظام، این امر در خصوص دو سیاست کلی موضوع این گزارش [۶] به‌شرح تصویر ذیل صورت گرفته است.

شکل ۱. تجزیه سیاست کلی به احکام جزئی مستقل

۶. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی

بند ۱

بالا بردن قدرت رقابت و افزایش بهره‌وری عوامل تولید با:

- اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی؛
- کاهش هزینه‌ها و بهبود کیفیت تولید؛
- اتخاذ انواع تدابیر تشویقی و تنبیهی؛
- بهینه‌سازی تعامل عوامل تولید.

اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی	یا	بالا بردن قدرت رقابت تولید.
کاهش هزینه‌های تولید		افزایش بهره‌وری عوامل تولید
بهبود کیفیت تولید		
تشویقی	اتخاذ انواع تدابیر	
تنبیهی	بهینه‌سازی تعامل عوامل تولید	

همان‌طور که در جدول فوق مشاهده می‌شود، از این بند سیاستی، ۱۲ حکم معنادار قابل استنباط است:

۱. بالا بردن قدرت رقابت تولید با اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی؛
۲. افزایش بهره‌وری عوامل تولید با اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی؛
۳. بالا بردن قدرت رقابت تولید با کاهش هزینه‌های تولید؛
۴. افزایش بهره‌وری عوامل تولید با کاهش هزینه‌های تولید؛
۵. بالا بردن قدرت رقابت تولید با بهبود کیفیت تولید؛
۶. افزایش بهره‌وری عوامل تولید با بهبود کیفیت تولید؛
۷. بالا بردن قدرت رقابت تولید با اتخاذ انواع تدابیر تشویقی؛
۸. افزایش بهره‌وری عوامل تولید با اتخاذ انواع تدابیر تشویقی؛
۹. بالا بردن قدرت رقابت تولید با اتخاذ انواع تدابیر تنبیهی؛
۱۰. افزایش بهره‌وری عوامل تولید با اتخاذ انواع تدابیر تنبیهی؛

پس از جزئی کردن هر بند سیاستی به حکم‌های مستقل، باید قوانین و مقررات جاری کشور در مقایسه با هر حکم، رابطه‌سنجی شود. در صورتی که قوانین جاری، برای تحقق آن حکم، وجود نداشته باشد و یا کفایت نکند، باید در خصوص ابزار تنظیم‌گری برای تحقق حکم مزبور، چاره‌اندیشی کرد که این امر به تقنین جدید و یا استفاده از ابزارهای نظارتی مجلس نیاز دارد. بر این اساس، باید جدول ذیل در خصوص هر حکم جزئی سیاست کلی، تکمیل شود.

جدول ۳. بازبینی (چک‌لیست) هر حکم جزئی

تعداد حکم جزئی	مفاد حکم جزئی مستقل مستنبط از سیاست کلی	قوانین و مقررات موجود متناظر با هر حکم	نیاز به تقنین یا نظارت توسط مجلس جهت تحقق هر حکم
۰۱	بالا بردن قدرت رقابت تولید با اصلاح و بازسازی ساختار تولید ملی		

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

پس از این درک کلی و هدفمند نسبت به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، لازم است درک تفصیلی نسبت به تمامی احکام سیاستی مندرج در آنها نیز پدید آید. به این صورت که لازم است هریک از بندهای مندرج در این سیاست‌ها به تفصیلی‌ترین احکام بسط پیدا کند، به طوری که جزئی‌تر کردن آن حکم امکان‌پذیر نباشد؛ این امر اجرای مفاد سیاست کلی در سطح تقنین را تسهیل می‌نماید و ادراک قانونگذار از سیاست را گسترش می‌دهد و امکان تعریف و پیگیری اجرای هر حکم سیاستی در سطح تقنینی را برای وی فراهم‌تر می‌سازد [۷]. در ذیل هر حکم مشخص شده نیز باید مخاطبین آن حکم یا زمان تعیین شده جهت اجرای آن در سیاست، معین و مشخص شود. در این بین، درک مفاد احکام تفصیلی یافته نیز اهمیت دارد و در این راستا چنانچه میان احکام سیاستی مندرج در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، تعارض وجود داشت، باید این تعارض شناخته شود؛ هر چند در وضع سیاست‌های کلی نظام، فرض بر عدم تعارض آنهاست. چنانچه این تعارض درک نشود و برای حل آن چاره‌ای اندیشیده نشود، ممکن است، به تبع آن، قوانینی که در راستای اجرای هریک از احکام سیاستی وضع می‌شود نیز متعارض شوند.

با بررسی مفاد هریک از احکام تفصیلی یافته در سیاست، می‌توان ترتیب اولویت‌ها برای اجرای هریک از احکام سیاستی، میزان فوریت یا سهم هر حکم سیاستی در اقدامات تقنینی را مشخص کرد. فهرست کردن تفصیل این اولویت‌ها که براساس درک خود این احکام صورت می‌گیرد، اهمیت بسیار زیادی در مرحله قانونگذاری احکام سیاستی دارد؛ چرا که در صورتی که این اولویت‌ها به درستی رعایت نشود، ممکن است، موجب عدم اجرای صحیح و درست برخی احکام سیاستی که اهمیت جدی تری دارد، شود. البته این ترتیب‌بندی در اولویت‌ها نباید، موجب اهمال در اجرای احکام سیاستی گردد یا انجام آنها را با مشکل مواجه سازد. این اولویت‌ها برخی در خود حکم سیاستی مورد اشاره قرار می‌گیرد؛ به عنوان مثال، در بند «۱» سیاست‌های کلی بخش حمل‌ونقل ابلاغی ۱۳۷۹/۱۲/۲۰ مقام معظم رهبری، حکم سیاستی بیان شده که در تعیین سهم بخش‌های مختلف حمل‌ونقل، اولویت به حمل و نقل ریلی داده شود. در اینجا اولویت بخش ریلی در خود حکم سیاستی مورد تصریح قرار گرفته است. در مقابل، برخی اولویت‌ها از کنار هم قرار دادن مجموع احکام سیاستی در کنار یکدیگر یا درک کلی حاکم بر این سیاست‌ها یا تأکید خاص بر اجرا یا فوریت آن حکم خاص در سیاست، برداشت می‌شود. در نهایت شناخت این اولویت‌ها یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر برای قانونگذاری اجرای یک مجموعه سیاستی نظیر اقتصاد مقاومتی یا تولید ملی است.

همچنین برای هریک از احکام سیاستی تفصیلی یافته که صورت کلی دارد و اجرای آن به دلیل حد زیادی از کلیت دارای چالش است، می‌توان شاخص‌هایی را برای ایجاد فهم تفصیلی‌تر نسبت به آن حکم و ساده‌سازی جهت اجرای آن، تعیین کرد. به عنوان مثال، موضوع گسترش اقتصاد دانش‌بنیان در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مورد اشاره قرار گرفته است، اما نسبت به اینکه چگونه این حکم کلی تحقق پیدا می‌کند، می‌توان از شاخص‌هایی استفاده کرد؛ این شاخص‌ها را می‌توان از مجموعه کل سیاست‌های نظام که در خصوص اقتصاد دانش‌بنیان



دارای حکم مشخص است و ناظر به تعریف یا رویکردهای مختلف برای گسترش آن است، اصطیاد کرد. به عنوان مثال، در گزارش «تولید؛ دانش بنیان و اشتغال آفرین» از منظر سیاست‌های کلی نظام» [۸] سعی شده است، شاخص‌هایی که نشان‌دهنده راهبردها و زمینه‌های اجرای سیاست گسترش اقتصاد دانش بنیان است، به تفصیل بیان شود که این شاخص‌ها می‌تواند جهت‌دهی مناسبی به تفصیل احکام موضوعی در این زمینه داشته باشد.

از سوی دیگر، برای اجرای هر حکم مشخص شده علاوه بر شاخص‌ها که از مجموعه سیاست‌های کلی می‌توان برداشت کرد، می‌توان اقتضائات قطعی اجرایی و موضوعی آن حکم و مقدمات ضروری اجرای آن را نیز به عنوان ضرورت‌های اجرای حکم، ذیل جدول شاخص‌های اجرایی هر حکم سیاست، اضافه کرد. در عین حال، باید توجه داشت که این اقتضائات و مقدمات ضروری نباید سلیقه‌ای یا حدسی باشد و یا اینکه عملاً با روح حاکم بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا تولید ملی، اولویت‌های مطرح در آن و حکم سیاست کلی مورد نظر، غیر منطبق باشد. در ادامه بخشی از مسائل و چالش‌های مهم رعایت اصول قانونگذاری در تدوین قانون اجرای سیاست کلی بیان می‌شود.

۱-۲-۳. مسائل و چالش‌های کشف قوانین و مقررات مغایر یا غیر منطبق با هر حکم جزئی سیاست کلی

مهم‌ترین الزام در تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی پس از انتخاب یک حکم یا موضوع خاص از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، بررسی قوانین موجود مرتبط با آن موضوع یا حکم سیاستی از جهت انطباق یا مغایرت با آن است. در این زمینه، باید ابتدا احکام قانونی مرتبط را احصا کرد، اما پیش از این باید توجه کرد که لزوماً احکام قانونی مرتبط با یک موضوع یا حکم سیاستی را نمی‌توان از قوانینی که با موضوع یا حکم سیاستی مورد نظر دارای عنوان مشترک است، پیدا کرد، بلکه در بسیاری از موارد احکام قانونی مرتبط با سیاست مذکور در عنوان قانونی هستند که اساساً ارتباط خاصی با موضوع مورد نظر ندارد؛ لذا باید در قوانین، فحص جامعی کرد تا تمامی احکام قانونی مرتبط را شناسایی کرد.

زمانی نیز که از احکام قانونی سخن گفته می‌شود، صرفاً مصوبات مجلس شورای اسلامی مورد نظر نیست، بلکه احکام قانونی مرتبط و موجود در مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی امنیت ملی و سایر نهادهایی که مصوبات آنها به تأیید مقام معظم رهبری می‌رسند، نیز باید مورد شناسایی قرار داد.

ارتباط احکام قانونی مذکور با موضوع یا حکم سیاستی مورد نظر از چند جهت قابل توصیف است. برخی از احکام قانونی به صراحت و مستقیماً ناظر بر عبارات و عناوین موجود در حکم سیاستی و موضوعات مطرح شده در آن، دارای حکم مشخص است که این احکام قانونی را می‌توان با جست‌وجوی کلیدواژه‌های مندرج در آن حکم سیاستی یا کلیدواژه‌های مرتبط با آن در قوانین به دست آورد. برخی دیگر از احکام قانونی، مرتبط با موضوعی عام‌تر از موضوع حکم سیاستی مورد نظر هستند، اما بر آن موضوع خاص نیز اثر گذارند، لذا مرتبط هستند؛ به عنوان مثال، احکام قانونی راجع به تولید محصولات داخلی هر چند عام‌تر از احکام مربوط به تولیدات دانش بنیان هستند، اما می‌توانند شامل موانع یا حمایت‌های قانونی باشند که طبعاً بر تولید دانش بنیان نیز اثر گذار باشند. این احکام قانونی نیز باید با جست‌وجوی آن دسته از کلیدواژه‌های عام در قوانین مورد بررسی قرار گیرند و شناسایی شوند.

پس از شناسایی این احکام قانونی باید یک نوع پالایش در آنها صورت گیرد. در حقیقت، با توجه به شاخص‌هایی که برای اجرای احکام سیاستی ارائه می‌گردد و همچنین مفاد خود حکم سیاستی، برخی احکام قانونی صرفاً به جهت موضوعی، مشابه هستند، اما مرتبط با احکام سیاستی مورد نظر نیستند. در اینجا این احکام قانونی باید از فهرست احکام شناسایی شده جدا شوند. به عنوان مثال، در خصوص گسترش اقتصاد دانش بنیان، حکمی قانونی که در خصوص پرداخت بدهی به یک شرکت دانش بنیان خارجی است که موضوع فعالیت آنها نیز در کشور قرار ندارد، لزوماً مرتبط با موضوع گسترش اقتصاد دانش بنیان نیست؛ لذا می‌توان آن را حذف کرد. همچنین ممکن است، با توجه به شاخص‌های اجرای سیاست، برخی موضوعات ارتباط اندکی با موضوع سیاست مورد نظر داشته باشند که ضرورت پرداختن به آنها بسیار بعید باشد که می‌توان این موارد را نیز حذف کرد.

مهم‌ترین اقدام در این بخش، بررسی انطباق یا مغایرت قوانین موجود با حکم یا موضوع خاص سیاستی مورد نظر است. ابتدا باید نسبت به

موارد مغایر بررسی صورت گیرد؛ چرا که اصلاح، لغو و حذف این موارد، می‌تواند به‌طور جدی در رفع بسیاری از مشکلات قانونی جهت بهبود فضای قانونی برای اجرای حکم سیاستی کمک کند و تا زمان عدم رفع آن، وضع قوانین دیگر بی‌معناست. به‌عنوان مثال، رفع موانع قانونی که در مسیر تولید صنعتی تجهیزات پیشرفته قرار دارد، می‌تواند زمینه مساعدی برای شکل‌گیری صنایع در این حوزه و در نتیجه، سبب تحقق حکم سیاستی خاص ناظر به توسعه صنایع تولیدکننده این نوع تجهیزات باشد. همچنین احکام قانونی که به‌موجب آنها قوانین یا مقررات منطبق با حکم سیاستی، نسخ صریح یا ضمنی شده‌اند، می‌تواند به‌عنوان احکام قانونی مغایر مورد شناسایی قرار گیرد، مگر اینکه در کنار نسخ صریح یا ضمنی مذکور، حکم جدیدی ضمن قانون لاحق به‌وجود آمده باشد که همان کارکرد قانون سابق یا کارکرد بهتر در اجرای سیاست کلی مذکور را داشته باشد.

قوانینی که صریحاً متعارض با موضوع یا حکم سیاستی مدنظر باشد، باید در اولویت فهرست موارد مغایر قرار گیرد. این صراحت در تعارض می‌تواند ناشی از تناقض و ضدیت با هدف یا جهت حکم سیاستی، تغییر محل مصارف یا تشریفات تعیین شده در سیاست کلی، تغییر اعداد، درصدها و ارقام مندرج در حکم سیاستی در قانون، اطلاق احکام قانونی به‌نحوی که عدم رعایت حکم سیاستی مورد نظر یا اولویت مندرج در این سیاست، نادیده انگاشته شود و مواردی که تفصیل آن در این نوشتار قابل بیان نیست، صورت گیرد.

در راستای سنجش انطباق قوانین موجود با حکم سیاستی، باید به احکام قانونی که منجر به خنثی شدن قوانین منطبق با حکم سیاستی می‌شوند یا شده‌اند، توجه کرد [۹]؛ تا زمانی که این احکام قانونی متعارض وجود داشته باشند، ممکن است، اثر حکمی قانونی که منطبق با سیاست‌های کلی است، متوقف شود و این مساوی با عدم اجرای حکم سیاستی مذکور است؛ لذا از این جهت نیز باید قوانین موجود را بررسی کرد.

پس از احراز موارد مغایر، باید موارد غیرمنطبق با موضوع یا حکم سیاستی انتخاب شده را نیز فهرست کرد. رفع موانع قانونی و موارد مغایر با اجرای حکم سیاستی، هر چند به تحقق حکم سیاستی مذکور کمک می‌کند، اما کافی نیست و باید وجه ایجابی تحقق سیاست مورد نظر نیز در نظر گرفته شود. یعنی لوازمی که باید برای تحقق سیاست توسط مقنن ایجاد شود، نیز وجود داشته باشد [۱۰]؛ به‌عنوان مثال، در بند «۱۸» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی بر افزایش سهم صندوق توسعه ملی تأکید شده است؛ لذا فقدان حکم ایجابی مبنی بر افزایش این سهم در بودجه می‌تواند منجر به عدم انطباق بودجه مذکور با این سیاست باشد.

در زمینه شناسایی موارد غیرمنطبق با سیاست‌های کلی ابتدا باید بررسی کرد که ذیل شاخص‌های اجرایی هر موضوع یا حکم سیاستی مورد نظر چه قوانینی وجود دارد؟ آیا این قوانین به‌طور جامع ناظر بر اجرای شاخص‌ها و لوازم اجرای حکم سیاستی مذکور است یا اینکه در خصوص برخی ابعاد حکم سیاستی مذکور و شاخص‌ها و لوازم آن اساساً سابقه تقنینی وجود ندارد. در این صورت، باید فهرستی از خلأهای تقنینی موجود تهیه شود؛ به‌عنوان مثال، ممکن است، در خصوص اقتصاد دانش‌بنیان در قوانین موجود به موضوع انتقال فناوری توجه نشده باشد، در این صورت، لازم است اقدامات تقنینی ناظر به این موضوع انجام شود. باید توجه داشت که هر موضوع پرداخته نشده در قانون نیاز به تقنین ندارد و ممکن است برای آن، مقررات کارآمدی وجود داشته باشد یا در مرحله اجرا عملی شده باشد، در این مواقع، قانونگذار می‌تواند نسبت به تضمین مقررات موجود و یا استمرار مراحل اجرایی در اقدامات تقنینی خود پیشنهادهایی ارائه کند.

در برخی موارد ناظر بر اجرای حکم سیاستی مورد نظر، چند راهکار در احکام قانونی موجود وجود دارد، اما این احکام تا حد زیادی کلی هستند؛ به‌گونه‌ای که یا موجب تکرار حکم سیاستی در قانون شده‌اند و یا اینکه تفصیل مناسبی برای اجرای حکم سیاستی مذکور نداده‌اند. در این مواقع نیز به‌نظر می‌رسد، این احکام قانونی، منطبق با حکم سیاستی مورد نظر نیستند؛ لذا باید در ارائه ضوابط تقنینی، تفصیل این ضوابط را دنبال کرد [۱۱]. به‌عنوان مثال، بند «۸» سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی ۱۳۹۴/۴/۹ به موضوع «جذب سرمایه ایرانیان خارج از کشور و سرمایه‌گذاران خارجی با ایجاد انگیزه و مشوق‌های لازم» اختصاص یافته است. همین حکم با مقداری اختلاف در بند «ث» ماده (۱۰۵) قانون برنامه ششم توسعه تکرار شد. در حقیقت، برای اجرای حکم سیاستی در خصوص جذب سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور، تفصیل مشخصی در قانون ارائه نشده است.



از سوی دیگر، باید موضوع رعایت اولویت‌های سیاست‌های کلی در قانونگذاری، نسبت به احکام قانونی که در راستای اجرای سیاست کلی سابقاً وضع شده است، مورد توجه قرار گیرد. ممکن است، در خصوص برخی احکام سیاستی، حکم قانونی مشخصی وجود داشته باشد، اما این حکم قانونی بدون توجه به سایر اولویت‌های مطرح شده در سیاست‌های کلی باشد، در این صورت باید به درستی اصلاح شود تا قانون مذکور دقیقاً منطبق با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا تولید ملی باشد.

موضوع استمرار و ثبات نسبی قوانین موجود که در راستای اجرای یک حکم سیاستی از مجموع احکام سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی، وضع شده است نیز باید مورد توجه قرار گیرد. عدم ثبات و استمرار این قوانین می‌تواند تهدیدکننده اجرای احکام قانونی منطبق با سیاست و به تبع منجر به عدم اجرای سیاست کلی مذکور شود؛ لذا چنانچه این احکام قانونی به موجب قانونی خاص، از نظر اعتبار، محدود و موقت است، باید برای اعتبار آن محدوده شامل تری قرار داد تا اجرای آن مستمراً تضمین شود. به عنوان مثال، ممکن است حکمی که دارای ماهیت دائمی است و برای اجرای حکم سیاستی خاصی است، در بودجه ذکر شود، اما به دلیل اعتبار یک‌ساله بودجه، امکان عدم استمرار این حکم وجود دارد؛ لذا قانونگذار باید جهت انطباق این احکام قانونی با حکم سیاستی پیشنهاد تقنینی ارائه دهد که ثبات این قوانین حفظ شود در موضوع انطباق، بررسی سازگاری، کارایی و اثربخشی ساز و کارهایی که در قوانین ناظر بر اجرای حکم سیاستی است نیز ضرورت دارد. ممکن است قوانین تفصیل یافته، منسجم و اولویت‌بندی شده مناسبی در راستای اجرای یک حکم سیاستی وضع شود، اما به دلیل اینکه ساز و کارهای پیش‌بینی شده در آن، چندان اثربخش و کارا نیستند، ضریب اجرای کامل حکم قانونی را کاهش دهد؛ این مسئله می‌تواند انطباق قانون با سیاست را دچار چالش کند [۱۲]؛ لذا باید این امر را نیز بررسی کرد.

صرفاً بررسی قوانین موجود برای ارزیابی اجرای یک حکم سیاستی در نظام حقوقی، کافی نیست، بلکه لازم است این شناسایی به سطح مقررات نیز تسری پیدا کند. هر چند در این زمینه، به دلیل کثرت مقررات، فرایند کشف احکام مرتبط آن، قدری دشوارتر است، اما به هر حال از این جهت که ممکن است خلأ عدم تقنین ناظر بر اجرای سیاست‌های کلی در مقررات پیش از این بر طرف شده باشد، ضروری است مقررات نیز بررسی شوند.

گاهی از اوقات در بررسی عدم اجرای حکم سیاستی مورد نظر، صرفاً بر ابعاد آن موضوع در نظام حقوقی تأکید نمی‌شود، بلکه لازم است دلایل فنی و اجرایی عدم اجرای قوانین و مقررات منطبق بر آن، بررسی شود. شناخت این موانع فنی و اجرایی می‌تواند به بهبود و ارتقای قانونگذاری و تدبیر راهکارهای قانونی جهت حل آنها منجر شود. هر چند ممکن است برخی از موانع فنی و اجرایی، به دلیل نقص در قانونگذاری یا مقرر گذاری باشد که در این صورت، لازم است قانون یا مقرره مورد نظر اصلاح شود. حتی موضوع عدم اجرای قوانین و مقرراتی که در راستای انطباق حکم سیاستی، وضع شده است، می‌تواند منجر به ارزیابی کارآمدی خود حکم سیاستی شود و لذا پیشنهادهایی برای ارتقای حکم سیاستی و اصلاح آن را فراهم کند. در نهایت این دلایل فنی و اجرایی نیز باید نسبت به هر حکم جزئی، تفصیل داده شود و ذیل موضوعات خاص انتخاب شده در احکام سیاستی، فهرست مشخصی ارائه شود.

۲-۳. مسائل و چالش‌های ابتکار و پیشنهادهاى تقنینی جهت تدوین قانون اجرای سیاست کلی

در نهایت، بخش اصلی و پایانی در تدوین قانون اجرایی (برای حکم سیاستی متخذاً از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی)، مربوط به ارائه پیشنهادهاى تقنینی است. هر چند ارائه پیشنهادهاى مقرر گذاری نیز می‌تواند مفید و سودمند باشد، اما نخستین اقدام ارائه بسته تقنینی به این منظور است؛ چرا که رفع خلأهاى تقنینی می‌تواند منجر به تحول در مقرر گذاری در این جهت نیز باشد.

مهم‌ترین اقدام پیش از ارائه هر گونه بسته پیشنهادی تقنینی، احصای ظرفیت‌های موجود قوانین برای ایجاد تحول مذکور و تعیین الزامات جدید قانونی است. به عنوان مثال، تسری برخی حمایت‌های قانونی نسبت به بخش مورد حمایت در حکم سیاستی می‌تواند به عنوان یک ظرفیت قانونی بالقوه شناخته شود. همچنین بهره‌گیری از نهادهاى موجود در نظام حقوقی و ابزارها و ساختارهای در نظر گرفته شده در این نظام، جهت کارآمدسازی اجرای حکم سیاستی از جمله موارد دیگر است.

در برخی از موارد ناظر بر قوانینی که نیاز به اصلاح، حذف یا تکمیل دارند، باید پیشنهاد تقنینی به نحوی باشد که اثر آن، رفع مغایرت‌های قطعی

یا احتمالی با سیاست کلی باشد. در خصوص پیشنهادهای تقنینی که به صورت ایجابی ارائه می‌شود نیز باید توجه داشت که باید از بهترین و کارآمدترین سازوکارهای حقوقی در موضوع مورد نظر و توسط اثرگذارترین مخاطبین و مجریان استفاده شود. به عنوان مثال، می‌توان به استفاده از ابزارهای مختلف نظیر ارائه برنامه، تعیین هدف کمی یا کیفی، تعیین اعتبار در بودجه، انجام اقدامات خاص و مشخص، نهادسازی، قیمت‌گذاری برای کالاها و خدمات، مشوق‌های حمایتی مالیاتی، حقوق گمرکی، تسهیلات بانکی و بسیاری موارد دیگر اشاره کرد. یکی از شرایط کارآمدی ابزارهای مذکور نیز سرعت و میزان تحقق حکم سیاستی و اهداف سیاست به وسیله این ابزارهاست. اینکه در استفاده از این ابزارها چه میزان مشارکت، رضایت و منفعت عمومی محقق شود نیز باید مورد توجه قرار گیرد. به عنوان مثال، در سیاست کلی اقتصاد مقاومتی بر اقتصاد درون‌زا، عدالت‌بنیان و ... تأکید شده که ابزارهایی که بتواند ماهیتاً به جنبه‌های مذکور، نزدیک‌تر باشد، بسیار مهم است.

بسته پیشنهادی تقنینی باید شامل طیف متنوعی از راهکارهای پیشنهادی باشد؛ به نحوی که در مقام‌گزینش راهکارها قدرت انتخاب قابل قبولی وجود داشته باشد. در برخی موارد لازم است، برای تحقق یک حکم سیاستی یا موضوعی مشخص از راهکارهای متعدد یا متنوع به‌طور هم‌زمان بهره‌گرفت؛ اما در مقابل، در برخی موارد، چندان لزومی به استفاده از سازوکارهای متعدد و متنوع نیست و همین امر می‌تواند، عدم تحقق اهداف یا سردرگمی در اجرا را فراهم کند.

طراحی ضوابط تقنینی - پیشنهادی باید توسط گروهی از کارشناسان مسلط به احکام سیاستی، موضوع حکم و سوابق تقنینی دنبال شود. تنوع و تعدد کارشناسان مذکور که هر یک از زوایای تخصصی مختلفی به این موضوعات و راهکارها نگاه کنند، در صورت رعایت مهارت کار تیمی، سبب اتقان هرچه بیشتر بسته پیشنهادی تقنینی مذکور خواهد شد. به علاوه، باید در نگارش این راهکارها به نسبت آنها در میان سایر قوانینی که در راستای انطباق با سیاست‌های کلی نگاشته شده است و یا سایر سیاست‌هایی که الزاماً به سیاست خاص اتخاذ شده مرتبط نیستند نیز توجه شود و ضوابط تقنینی پیشنهاد شده باید با محیط قانونی مذکور، منسجم و هم‌راستا باشد.

در نگارش ضوابط تقنینی پیشنهادی باید اصول مربوط به قانون‌نویسی به‌طور کامل رعایت شود. این موضوع صرفاً در خصوص تدوین قانون اجرایی برای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا تولید ملی، مطرح نیست، بلکه در تمامی قوانین باید مورد توجه قرار گیرد. اساساً ممکن است برخی از قوانینی که در راستای اجرای حکم سیاستی نگاشته شده است، به دلیل بی‌توجهی به اصول قانون‌نویسی از جمله وجود ابهام‌های متعدد، زمینه تفسیرهای مغایر با سیاست اعلامی را در اجرا به دنبال داشته باشد؛ بنابراین، نگارش قانون به نحو صحیح از متروک یا بی‌اعتبار شدن قانون جلوگیری می‌کند.

پیشنهادهای تقنینی که در مرحله پژوهشی ارائه می‌شوند، زمانی قابل عرضه نهایی به عنوان قانون هستند که علاوه بر آثار مستقیم آن در اجرای حکم سیاستی، آثار تبعی آن بر دیگر موضوعات تبیین و مورد توجه قرار گیرد. به علاوه، جهت رفع آثار نامطلوب احتمالی یا برطرف کردن مشکلاتی که ممکن است در پیشنهادهای اجرایی به وجود آید، می‌توان نمونه‌ای از آنها را به صورت آزمایشی و در یک فضای کنترل شده ناظر به یک شهر یا منطقه خاص، آزمود. این آزمون می‌تواند گزاره‌های تقنینی دقیق‌تری ارائه دهد.

در نهایت برای تدوین یک قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یا تولید ملی، باید الزامات و فرایندهای متعددی را طی کرد. هرچند رعایت تمامی این الزامات مفید و سودمند است، اما این بدان معنا نیست که بدون رعایت بخشی از این الزامات نیز نمی‌توان پیشنهاد تقنینی ارائه کرد. رعایت الزامات بیان شده در این گزارش می‌تواند منجر به ارائه بهترین پیشنهادهای تقنینی شود.



۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



نگارش برنامه‌های جامع برای تحقق سیاست‌های کلی نظام مشتمل بر اقدام تقنینی لازم، ظرف مدت زمان ۶ ماه، ضروری است. از سیاست‌های دارای اولویت که نیازمند اقدامات تقنینی لازم است؛ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغی ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ مقام معظم رهبری است. در این زمینه، تبصره «۲» ماده (۳) آیین‌نامه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، این دو سیاست را از جمله سیاست‌هایی دانسته که تهیه برنامه جامع تحقق آن سیاست‌ها دارای اولویت است. در نتیجه، بررسی بایسته‌های حقوقی تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، ضرورت دارد.

بخشی از بایسته‌های حقوقی تدوین قانون اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، عام است و اختصاص به این دو سیاست کلی ندارد. اولین بایسته عام، شناخت روح حاکم بر هر یک از احکام سیاست‌های کلی بوده که راهنمای تفسیر آن حکم است. دومین بایسته عام، رعایت اصول قانون‌نویسی و قانونگذاری است که مسائل و چالش‌های مهم آن، در این گزارش مورد تحلیل قرار گرفت.

جدول ۴. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/نظارتی

ملاحظات	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
استعلام از مقام معظم رهبری در موارد اختلافی	میان‌مدت	سازمان‌ها و وزارتخانه‌های تخصصی	مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت	توجه به نظام سیاست‌های کلی	شناخت روح حاکم بر هر یک از احکام سیاست‌های کلی		*	۱
توصیه به تصویب قانون در مجلس	میان‌مدت	مجلس و شورای نگهبان و سازمان‌ها و وزارتخانه‌های تخصصی	مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت عالی نظارت	ضرورت تبیین جزئی‌تر این اصول	رعایت اصول قانون‌نویسی و قانونگذاری	*	*	۲

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.
** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



- [۱] بهرامی حسن آبادی، مهدی و طحان نظیف، هادی. (۱۴۰۳)، شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳، ص ۲۹.
- [۲] و کیلیان، حسن (۱۳۹۶)، اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی. تحقیقات حقوقی، ۲۰(۷۷)، صص ۱۲۸-۱۳۱.
- [۳] زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری. مترجم: حسن و کیلیان. تهران: سمت، ص ۶۳.
- [۴] مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۵). مفهوم مقررات دستوپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار. مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۷)، ص ۱۸۴.
- [۵] محمد برزگر خسروی؛ امین‌اله پاک‌نژاد؛ امیرحسین بامتی طوسی، «اخلال احکام بودجه در نظام قانونی کشور: تنقیح پیشینی به‌مثابه راهکار (بررسی موردی بودجه سال‌های ۱۳۹۹ تا ۱۴۰۲)»، دانش حقوق عمومی، شماره ۴۶، زمستان ۱۴۰۳.
- [۶] مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی. (۱۴۰۰)، هندسه سیاست‌های کلی نظام: تحلیل و احصای احکام سیاست‌های کلی نظام (سیاست‌های ۳۶گانه و سیاست‌های کلی برنامه ششم)، تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ اول. صص ۶۸۲-۶۴۱.
- [۷] مرکز ارزیابی و نظارت راهبردی. (۱۴۰۰)، هندسه سیاست‌های کلی نظام: تحلیل و احصای احکام سیاست‌های کلی نظام (سیاست‌های ۳۶گانه و سیاست‌های کلی برنامه ششم)، تهران: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، چاپ اول. ص ۱۴.
- [۸] گزارش «تولید؛ دانش بنیان و اشتغال آفرین» از منظر سیاست‌های کلی نظام» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشره در ۱۴۰۱/۱۲/۲۲ به شماره مسلسل ۱۸۸۴۸.
- [۹] بهرامی حسن آبادی، مهدی و طحان نظیف، هادی. (۱۴۰۳)، شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳، ص ۴۵.
- [۱۰] بهرامی حسن آبادی، مهدی و طحان نظیف، هادی. (۱۴۰۳)، شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳، ص ۴۳.
- [۱۱] حاجی علی خمسه، مرتضی. (۱۳۹۷)، تأملی بر لزوم انطباق یا عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱۹.
- [۱۲] بهرامی حسن آبادی، مهدی و طحان نظیف، هادی. (۱۴۰۳)، شاخص‌های انطباق مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی با نگاهی به نظرات هیئت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳، ص ۴۶.

گزیده سیاستی

تصویب قانون برای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و تولید ملی ضرورت دارد و باید روح حاکم بر این سیاست‌ها و اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی در تدوین قانون مزبور لحاظ شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir