

# گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار







تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۳/۳۱

Publish Date: 2026/06/21



عنوان: گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

تهیه و تدوین (Author): احمد مرکزالمیری

واژه‌های کلیدی: مقررات گذاری، مقررہ گذاری، محیط کسب و کار، پیش بینی پذیری، حاکمیت قانون، ثبات

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

[Doi: 10.22034/mrc.report.21634](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21634)

[Permanent Link:](#)

Publisher :

**عنوان: گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار**

**نوع گزارش:** طرح / لایحه  ، نظارتی  ، راهبردی  ، پیش نویس قانونی

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم گری بخشی)

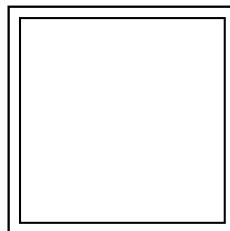
**اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز:** فرهاد بیات، مهدی مهدی زاده

**ناظران علمی:** محمدصادق محمدیان، سیدمهدی بنی طباطبائی

**گرافیک و صفحه آرایی:** منیره حاجی محمدی

**ویراستار ادبی:** زهره عطاردی

**تاریخ شروع مطالعه:** ۱۴۰۴/۷/۱



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	۱. مقدمه
۱۲	۲. پیشینه
۱۲	۲-۱. سوابق مطالعاتی
۱۴	۲-۲. سوابق قانونی و مقرراتی
۱۷	۳. الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و مقررات مربوط
۱۷	۳-۱. الزامات اجرای ماده (۲۴) و مقررات مربوط
۲۲	۳-۲. الزامات اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط
۲۸	۳-۳. تبیین نسبت مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط
۳۰	۴. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی
۳۲	منابع و مآخذ

## فهرست جداول

۱۳	جدول ۱. پیشینه پژوهشی موضوع نظام‌مندی وضع مقررات
۱۵	جدول ۲. پیشینه تقنینی مربوط به نظام‌مندی وضع مقررات
۱۸	جدول ۳. موضوع تبصره ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
	جدول ۴. تکالیف اصلی دستگاه‌های اجرایی مندرج در «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (آیین‌نامه ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)
۲۵	جدول ۵. تکالیف دستگاه‌های اجرایی در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»
۲۶	جدول ۶. «فهرست یادآور (چک‌لیست) تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»



## گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

### چکیده



محیط کسب و کار ایران طی سال‌های اخیر، با مسئله بی‌ثباتی مقررات و رویه‌های اجرایی و کاهش پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی مواجه بوده است. این مسئله بر رفتار سرمایه‌گذاران، بنگاه‌های تولیدی و فعالان اقتصادی اثر گذاشته و امکان برنامه‌ریزی میان‌مدت و بلندمدت را محدود کرده است. در چنین شرایطی، تغییرات ناگهانی سیاست‌ها، صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلق‌الساعه، و فقدان اطلاع‌رسانی مؤثر پیش از اجرای مقررات، موجب افزایش ریسک فعالیت اقتصادی، بالا رفتن هزینه‌های مبادله و در نهایت سوق یافتن منابع به سمت فعالیت‌های غیرمولد شده است. در واکنش به این چالش‌ها، قانونگذار با تصویب ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) و همچنین ماده (۳۰) الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، کوشیده از طریق الزام دولت و دستگاه‌های اجرایی به اطلاع‌رسانی درباره تغییرات مقرراتی و ایجاد سازوکارهای مشارکت ذی‌نفعان در فرایند مقررات‌گذاری، ثبات، شفافیت و امنیت حقوقی را در فضای اقتصادی کشور تقویت کند.

در گزارش حاضر، پس از مقدمه و ذکر سوابق مطالعاتی و همچنین پیشینه قانونی و مقرراتی، در بخش سوم، به الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط پرداخته شده است. همچنین نسبت مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مرتبط تبیین شده و در پایان، نکاتی به‌عنوان جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی آمده است.

## بیان / شرح مسئله

محیط کسب و کار ایران طی سال‌های اخیر، به‌طور فزاینده‌ای با بی‌ثباتی مقرراتی، تغییرات ناگهانی سیاست‌ها و عدم پیش‌بینی‌پذیری رویه‌های اجرایی مواجه بوده است. این وضعیت، نه تنها برنامه‌ریزی بنگاه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاران را مختل کرده، بلکه هزینه‌های مبادله را افزایش داده و انگیزه فعالیت‌های مولد را کاهش داده است. قانونگذار با تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، تلاش کرده است از طریق الزام به اطلاع‌رسانی پیش‌بینی‌پذیر، پیش‌نویس‌های مقررات و اطلاع‌رسانی پسینی مصوبات، مشارکت ذی‌نفعان و شفافیت مقررات، ثبات و امنیت حقوقی را تقویت کند. این اقدام قانونگذار با تصویب مقررات متعدد مربوط به مواد قانونی مذکور، مجموعه‌ای از احکام را برای نظام‌مندی بیشتر مقرر کرده که شکل داده است. قانونگذار با تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» به دنبال تحقق بخشیدن به چند هدف به‌طور هم‌زمان بوده که عبارت‌اند از: ۱. ثبات و پیش‌بینی‌پذیری محیط حقوقی و اقتصادی، ۲. افزایش کیفیت شکلی و ماهوی مقررات مصوب قوه مجریه، ۳. تأمین و فراهم ساختن زمینه مشارکت بخش خصوصی در فرایند تدوین مقررات به‌طور مؤثر، و ۴. فراهم کردن امکان دسترسی به مقررات و اطلاع‌رسانی عمومی مقررات مصوب، به بهترین و سریع‌ترین روش ممکن.

در گزارش حاضر، تلاش شده این تکالیف قانونی و مقرراتی، احصا و دسته‌بندی و نسبت آنها با یکدیگر تعریف شود. ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط، و چالش‌های اجرایی آنها، موضوع گزارشی مستقل است که در دست تهیه می‌باشد.

## نقطه‌نظر / یافته‌های کلیدی

۱ در مجموع، تکالیف مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مرتبط با آن را می‌توان به این شرح خلاصه کرد: نخست، تکالیف دستگاه‌های اجرایی برای کسب نظر عموم و فعالان اقتصادی (تشکل‌ها) پیش از تصویب مقرر، و دوم، تکالیف دستگاه‌های اجرایی ناظر به بازگزار مصوبه در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار» از زیرسامانه‌های «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (به نشانی اینترنتی [qavanin.ir](http://qavanin.ir)) پس از تصویب مقرر.

۲ گرچه ماده (۲۴) «قانون بهبود...» صرفاً با هدف اطلاع‌رسانی به عموم در خصوص تغییرات سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی به تصویب رسیده، اما اهداف ماده (۳۰) «قانون بهبود...» علاوه بر هدف پیش‌گفته، اجرایی کردن اصل مشاوره با عموم و به‌ویژه فعالان اقتصادی در مقررات‌گذاری و به مشارکت طلبیدن مؤثر نهادها و تشکل‌های اقتصادی در فرایند وضع مقرر، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصول مقررات‌گذاری است. سازوکار مقرر شده برای تسهیل نظرخواهی از فعالان اقتصادی و تشکل‌ها در ماده (۳۰) «قانون بهبود...» را می‌توان مکمل مواد (۲) و (۳) قانون مذکور تلقی کرد. در ماده (۲) قانون پیش‌گفته، دولت مکلف شده «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». در ماده (۳) قانون مذکور نیز مقرر شده: «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند».

۳ از بررسی محتوایی احکام قانونی و مقرراتی مربوطه به موضوع مورد بحث، می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که احکام مربوط، به‌نوعی مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. از یک‌سو، هم‌پوشانی‌های قابل ملاحظه‌ای بین آنها وجود دارد؛ و از سوی دیگر، احکام مؤخر، کامل‌تر و دقیق‌تر از احکام مقدم محسوب می‌شوند. بر این اساس، دولت با صدور بخشنامه‌ای با عنوان «تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین،



**تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار**» (مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۸)، تکالیف دستگاه‌های اجرایی را تجمیع کرده است. اجرای دقیق «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۳/۱/۳۰)، تضمین‌کننده اجرای مواد (۲۴) «قانون بهبود...» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (یا آیین‌نامه ماده (۳۰) «قانون بهبود...» مصوب ۱۴۰۲/۱/۳۰ هیئت‌وزیران)، ماده (۳۰) «قانون بهبود...» (الحاقی به موجب مصوبه ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، و «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود...» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۱۵ هیئت‌وزیران) است.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در موضوع نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری، تعداد قابل توجهی از احکام قانونی و مقرراتی تصویب شده که به تبع اجرای آنها توسط مقامات اداری، با ابهامات، چالش‌ها، و موانع متعددی همراه خواهد بود. از این رو، باید برای سازگاری و انسجام بین مواد قانونی و مقرراتی برای اجرای آسان‌تر و مؤثرتر، راهکاری یافت. به عبارت دقیق‌تر، ساده‌سازی و ابهام‌زدایی از تکالیف نهادها و مقامات مکلف به رعایت اصول، ضوابط، فرایندها و رویه‌ها برای انجام این مهم، ضرورت دارد. به نظر می‌رسد محور قرار دادن «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مصوب ۱۴۰۳/۲/۱)، می‌تواند راهکاری برای رفع پیچیدگی و تعدد احکام مربوط به موضوع مورد بحث باشد. همچنین برای دستگاه‌های اجرایی، فهرست یادآور (چک‌لیست) تدوین و توسط دبیر هیئت‌دولت ابلاغ شده که حتی بدون مطالعه دقیق و آگاهی از نسبت مفاد قانونی و مقرراتی مذکور، صرف رعایت قدم‌به‌قدم هشت مرحله تصریح شده در چک‌لیست گفته شده، می‌تواند رعایت همه مفاد قانونی و مقرراتی در خصوص نظام‌مندی بیشتر مقررات را میسر سازد. یکی از مهم‌ترین اهداف و چشم‌اندازهای مجموعه مفاد قانونی و مقررات مورد بحث، نوعی «فرمت‌سازی» (تدوین و الزام چارچوب شکلی - فرایندی) برای مقررگذار فارغ از محتوای مقررات است. هدف گزارش حاضر، تصریح و توضیح الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و الزامات اجرایی آن است. در گزارش مستقلی که در خصوص ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط در دست تهیه است، پیشنهادهای تقنینی، نظارتی و سیاستی برای اجرای دقیق‌تر و مؤثرتر مفاد قانونی و مقرراتی مذکور با توجه به مهم‌ترین چالش‌ها در اجرای مفاد مورد بحث، ارائه خواهد شد.

## ۱. مقدمه

«قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) با هدف ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار به تصویب رسید. در ماده (۲۴) قانون مذکور، ضرورت اطلاع به عموم در موارد «تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی... در زمان مقتضی قبل از اجرا»، تصریح شد. این قانون در سال ۱۴۰۰ اصلاح گردید و ماده (۳۰) به آن الحاق شد که فرایندی را برای اطلاع‌رسانی عمومی و نظرخواهی در خصوص هر مقررده برای دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی کرد. بدین ترتیب، تلاش شد چالش‌هایی مانند عدم مشارکت حقوقی فعالان اقتصادی در تدوین مقررات، فقدان انسجام و انضباط در مقررات‌گذاری، پراکندگی مقررات، و نبود شیوه‌منسجم برای انتشار مقررات، از طریق وضع احکام قانونی و متعاقب آن مقررات متعدد، رفع شود. از این رو، مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...»، با هدف کلی نظام‌مند کردن بیشتر تدوین و تصویب «مقررات» به تصویب رسیده است. به بیان دقیق‌تر، قانونگذار تلاش کرده با راهکارهای مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰)، چند هدف را به‌طور هم‌زمان تحقق بخشد:

نخست، ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات ارتقا یافته و در نتیجه محیط حقوقی و اقتصادی باثبات‌تر شود.

دوم، کیفیت شکلی و ماهوی مقررات مصوب قوه مجریه افزایش یابد.

سوم، مشارکت بخش خصوصی در فرایند تدوین مقررات به طور مؤثر تأمین شود.

چهارم، دسترس پذیری به مقررات و اطلاع رسانی عمومی مقررات مصوب، به بهترین و سریع ترین روش ممکن، صورت گیرد. سؤال قابل طرح این است که به چه دلایل یا دلایلی، قانونگذار، نظام مندی بیشتر تدوین و تصویب مقررات را در دستور کار خود قرار داد و متعاقب آن، آیا برخی از نهادهای قوه مجریه نیز مقرراتی در خصوص موضوع مورد بحث، تصویب کردند؟ در پاسخ به سؤال مطرح شده، می توان به این نکته اشاره کرد که نظام حکمرانی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران، به ویژه در دهه های اخیر، با چالش هایی مانند «تراکم و تورم مقررات» و «بی ثباتی رویه های اجرایی» مواجه بوده است. «امنیت حقوقی» و «پیش بینی پذیری»، از ارکان اصلی سرمایه گذاری و کسب و کار محسوب می شوند. به عنوان نمونه، سرمایه گذار برای ورود به یک بازار، بیش از آنکه نگران نرخ مالیات باشد، نگران ثبات نرخ در افق زمانی طرح تجاری یا کسب و کار خود است. زمانی که یک فعال اقتصادی نتواند قیمت تمام شده کالای خود را برای سه ماه آینده تخمین بزند - نه به دلیل نوسانات بازار، بلکه به دلیل احتمال صدور یک بخشنامه خلق الساعه از سوی گمرک یا وزارت صنعت، معدن و تجارت - در عمل، امکان برنامه ریزی از او سلب می شود. این وضعیت منجر به کوتاه مدت شدن افق سرمایه گذاری و فرار سرمایه ها به بازارهای موازی و غیر مولد (مانند طلا و ارز) می شود که با احتمال بیشتری، از گزند مقررات گذاری های ناگهانی در امان هستند.

از این رو، فعالان اقتصادی اعم از تولید کنندگان، صادر کنندگان و کارآفرینان، همواره از «تغییرات ناگهانی و غیر قابل پیش بینی» به عنوان یکی از موانع اصلی، سرمایه گذاری، رشد و توسعه کسب و کار یاد کرده اند. طبق آخرین گزارش فصلی «پایش محیط کسب و کار ایران» که در تابستان ۱۴۰۴، فعالان اقتصادی مشارکت کننده به ترتیب سه مؤلفه: ۱. غیر قابل پیش بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات، ۲. دشواری تأمین مالی از بانک ها، و ۳. بی ثباتی سیاست ها، قوانین و مقررات و رویه های اجرایی ناظر بر کسب و کار را مناسب ترین مؤلفه های محیط کسب و کار ارزیابی کرده اند [۹]. چنان که رئیس اتاق ایران در مکاتبه با رئیس جمهور تصریح کرده است: «تراکم و سرعت بالای تولید مقرر به گونه ای است که حتی مدیران دولتی نیز فرصت مطالعه و اشراف کامل بر مقررات نمی یابند، چه رسد به فعالان اقتصادی که ملزم هستند بر پایه همین مقررات بر سرمایه گذاری، تولید و صادرات تصمیم گیری کنند و از این رو، پیامدهای چنین سطحی از بی ثباتی، بر روند سرمایه گذاری در کشور به وضوح مشهود است»<sup>۱</sup>.

نکته دیگری که باید در مقدمه گزارش مورد توجه قرار گیرد، اهمیت «مقررات» برای بنگاه ها و فعالان اقتصادی است. بررسی گزارش های قابل دسترس اتاق های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، بیانگر اهمیت «مقررات» در محیط حقوقی کسب و کار است. این اهمیت تا حدی است که می توان مدعی غلبه مقررات (مصوب قوه مجریه) بر قوانین به عنوان عوامل مخل کسب و کار شد. این امر، به دلیل سروکار داشتن بیشتر فعالان اقتصادی با بخشنامه ها و دستورالعمل های مقامات و نهادهای قوه مجریه است که کسب و کارها را به نحوی محسوس و فوری تحت تأثیر قرار می دهد، و از سوی دیگر، تبعیت از مقررات پر شمار و گسترده به نسبت قوانین، در بردارنده هزینه و صرف وقت بیشتر برای بنگاه های اقتصادی است [۱۰]. در سال های اخیر، مقررات مربوط به تجارت خارجی، به ویژه راجع به ارز [۱۰]، مشکلات بسیاری برای کسب و کارها به وجود آورده است؛ مقرراتی که به دلایل شرایط خاص کشور، با تعدد بسیار و

۱. مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب و کار با رئیس جمهور، به شماره ۱۰/۱۱۱۷۶۸/ص، مورخ ۱۴۰۴/۹/۱۲.



اصلاح زودهنگام به تصویب مراجع مقررات گذار می‌رسند و ملاحظاتی غیر از تسهیل و بهبود کسب و کار در تصویب آنها در اولویت قرار دارد. در محتوای این مقررات، به دلیل کثرت و اقتضایی بودن مصوبات، انسجام لازم و همچنین هماهنگی‌های نهادی ضروری، وجود ندارد. یکی از فعالان حوزه ترانزیت و تجارت خارجی توضیح داده است: «این ناهماهنگی‌ها نه تنها بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی تأثیر منفی می‌گذارد، بلکه موجب افزایش هزینه‌های تجارت، کاهش بهره‌وری و کاهش پیش‌بینی‌پذیری در فضای اقتصادی کشور نیز شده است... وقتی با تعدد و تکثر مقررات مواجه باشیم، هزینه و زمان تجارت افزایش می‌یابد. این دو عنصر، یعنی هزینه و زمان، پایه‌های اصلی تجارت بین‌المللی هستند و هر مانعی که موجب افزایش آنها شود، مستقیماً بر کاهش رقابت‌پذیری تأثیر می‌گذارد... در حال حاضر، حجم بالایی از مقررات در کشور ما ناظر بر موارد استثنایی است. این موضوع نه تنها فضای تجارت را از حالت شفاف خارج می‌کند، بلکه زمینه‌ساز بروز مشکلات در تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی برای فعالان اقتصادی می‌شود. در نتیجه، ایران به یکی از کشورهای تبدیلی شده که هزینه تجارت در آن بسیار بالا ارزیابی می‌شود» [۴]. البته به این نکته نیز اشاره شده که گمرک به‌طور معمول صادرکننده بخشنامه‌ها نیست، و صرفاً مجری مقررات است. این بخشنامه‌ها، عموماً حاصل تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران یا مقررات وضع شده توسط دفاتر تخصصی مانند دفتر مقررات صادرات و واردات سازمان توسعه تجارت ایران (وزارت صمت) یا بانک مرکزی هستند [۴].

یکی از مهم‌ترین مکاتبات در خصوص موضوع مورد بحث، تذکر وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار به وزیر صنعت، معدن و تجارت در خصوص ضرورت رعایت مفاد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» در فرایند و رویه‌های ثبت سفارش کالا است. در مکاتبه مذکور تصریح شده است: «بهرغم عزم جدی قانونگذار و دولت مبنی بر پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد و عدم وضع مقررات خلق‌الساعه، سازمان توسعه تجارت ایران در سال گذشته برخی مقررات را به‌صورت ناگهانی و بدون رعایت مراتب قانونی ابلاغ می‌کرد که در نهایت پیرو شکایت‌های واصله مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار... لزوم رعایت ضوابط قانونی در مقررات مصوب را یادآوری کرد. در سال جاری ۱۴۰۳ نیز فعالان اقتصادی همچنان شکایت‌های متعددی از رویه سازمان توسعه تجارت ایران در وضع مقررات، بدون رعایت ضوابط قانونی فوق‌الذکر به این وزارتخانه مطرح کرده‌اند که مورد اخیر آن، در مورد نحوه ثبت سفارش است، مبنی بر اینکه آن سازمان با صدور چند اطلاعیه در ۳ خرداد، ۵ خرداد، ۹ خرداد و ۱۳ خرداد ۱۴۰۳ ضوابط و نحوه ثبت سفارش را تغییر داده که منجر به سردرگمی و نگرانی فعالان بخش خصوصی و ناامنی محیط کسب و کار شده است. براساس اطلاعات واصله از تجار و بازرگانان، سازمان توسعه تجارت ایران، مطابق رویه قبلی خود در تاریخ ۱۴۰۳/۳/۲۷ بدون اطلاع‌رسانی قبلی، ثبت سفارش واردات در ۱۰۸۶ ردیف تعرفه گمرکی را ممنوع اعلام کرده است. پیش از این متولیان امر در آن وزارتخانه پیرو پیگیری‌های صورت گرفته در مورد موضوع مطرح شده، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را مسئول تصمیم‌گیری در خصوص تأمین و تخصیص ارز و تعیین سهمیه ارزی هر یک از بخش‌های اقتصادی کشور معرفی کرده‌اند؛ این در حالی است که کاهش سهمیه ارزی در نظر گرفته شده از طرف بانک مزبور به بخش‌های مختلف صنعت و تجارت که خود ناشی از وجود محدودیت‌های ارزی در کشور است، نافی رعایت ضوابط و چارچوب‌های قانونی در تصویب مقررات توسط آن وزارتخانه نمی‌باشد...» [۲].

در خصوص مقررات مصوب «سازمان توسعه تجارت ایران»، و وضعیت نامناسب و نامطلوبی که در اثر تعدد وضع مقررات ناگهانی و خلق‌الساعه نهاد مذکور پدید آمده است، در یکی از مکاتبات اخیر مقامات دولتی به‌خوبی ترسیم

شده است. چنان که یکی از مسئولان وزارت امور اقتصادی و دارایی در نامه‌ای خطاب به یکی از مسئولان وزارت صنعت، معدن و تجارت تصریح کرده است، طی بازه زمانی چهار ماهه ابتدایی سال ۱۴۰۴، شکایات متعددی در خصوص عملکرد «سازمان توسعه تجارت ایران» در سامانه گزارش دهی مقررات خلق الساعه ([2430.ir](http://2430.ir)) توسط فعالان اقتصادی با موضوعات زیر ثبت شده است:

- تغییرات مکرر رویه ثبت سفارش واردات،
  - عدم امکان ویرایش کامل کد تعرفه در برخی مراحل فرایند ثبت سفارش،
  - تغییر فرمول محاسبه سهمیه بازرگانان،
  - تغییرات مقررات رفع تعهد ارزی،
  - تغییرات متعدد در ضوابط ارزی و سهمیه ارزی،
  - تغییر شمولیت ارز ترجیحی مبادله‌ای صادرات به صورت یک‌باره،
  - سهمیه‌بندی واردات مواد اولیه کارخانه‌های تولیدی برخی محصولات،
  - توقف واردات بدون سابقه تا سقف ۵۰۰ هزار دلار برای کارت‌های بازرگانی صادر شده بعد از سال ۱۴۰۳،
  - عدم تخصیص ارز (ترجیحی) به ثبت سفارش‌های کالاهای اساسی دارای قیمت مصوب تنظیم بازار.<sup>۱</sup>
- در پایان این مکاتبه تأکید شده «رعایت فاصله زمانی یک‌ماهه میان تصویب و لازم‌الاجرا شدن تغییرات در مقررات و رویه‌های اجرایی در حوزه تجارت خارجی»، می‌تواند بخش عمده‌ای از مشکلات برشمرده شده را رفع کند. علاوه بر نمونه‌های پیش گفته، مصادیق متعددی از بی‌ثباتی قوانین و مقررات، در صورت جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان تهران قابل مشاهده است. برای نمونه، دبیر شورای گفت‌وگوی استان تهران در خصوص ممنوعیت واردات برخی از اقلام مجاز و افزایش تعرفه‌ها اظهار کرده است: «اتخاذ چنین تصمیماتی از سوی دولت، بار مشکلات اقتصادی را سنگین‌تر می‌کند... در اینجا دو بحث مطرح است: یکی بحث ممنوعیت، و یکی بحث افزایش و کاهش تعرفه‌ها که از اختیارات دولت است که تصمیم بگیرد، اما باید اطلاع‌رسانی کند. دولت چندی پیش واردات برنج را آزاد اعلام کرد؛ عده‌ای از تجار پول پرداخت و برنج خریداری کردند؛ اما بلافاصله مدت کوتاهی پس از آن، مصوبه ممنوعیت واردات برنج از سوی دولت اعلام شد و ضربه مالی سنگینی را به واردکنندگان برنج وارد کرد». رئیس «انجمن صنایع نساجی ایران» نیز تغییرات در برخی تعرفه‌های گمرکی کالاهای وارداتی صنایع نساجی را موجب سردرگمی و بروز مشکلات تازه برای واحدهای تولیدی این بخش دانسته و چنین اظهار کرده است: «در حالی تعرفه گمرکی نخ پنبه‌ای از ۱۵ درصد به ۵ درصد کاهش یافته و تعرفه واردات پارچه نیز از ۳۸ درصد به ۱۰ درصد تقلیل یافته که تولیدکنندگان این محصولات در داخل کشور، نسبت به کاهش تعرفه‌ها معترض هستند». رئیس نماینده «انجمن تولیدکنندگان رنگ و رزین ایران» نیز در یکی از جلسات شورای گفت‌وگوی استان تهران تصریح کرده است: «بخشنامه‌های خلق الساعه باعث رسوب سه‌ماهه مواد اولیه در گمرکات شده است. این موضوع، ضمن ایجاد رکود در

۱. مکاتبه سرپرست معاونت سیاستگذاری و راهبری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی با معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت و رئیس سازمان توسعه تجارت، به شماره ۸۰/۷۹۹۵۷ مورخ ۱۴۰۴/۵/۱۸. توضیح این نکته لازم است که عملکرد نامناسب «سازمان توسعه تجارت» یا برخی از دستگاه‌های دیگر در اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مورد بحث، صرفاً ناشی از ترک فعل یا عدم توجه به قوانین و مقررات نیست و در مواردی به دلایل بین‌نهادهی و بین‌سازمانی بازمی‌گردد. برای نمونه، در خصوص عملکرد سازمان توسعه تجارت باید به مقررات متعدد و تغییرات مکرر مقررات توسط وزارت جهاد کشاورزی اشاره کرد؛ چراکه سازمان توسعه تجارت، در موارد بسیاری، ابلاغ‌کننده مصوبات وزارت جهاد کشاورزی است. علاوه بر این، تصمیماتی که در ستاد وزارت صنعت، معدن و تجارت راجع به سهمیه‌بندی‌ها (مانند سهمیه‌بندی مواد اولیه پتروشیمی) اخذ می‌شود نیز از حوزه اختیارات سازمان توسعه تجارت نیست و در واقع، بیشتر مقررات سازمان مذکور، ماهیت ابلاغی دارد و نه انشایی [۲].



فعالیت خط تولید، شرکت‌ها را با تبعات ناشی از عدم ایفای تعهدات قراردادی مواجه کرده است. در نهایت، مطالعات انجام شده نشانگر آن است که مقررات مربوط به تأمین اجتماعی و مالیات، سهم عمده‌ای از مقرراتی را شامل می‌شود که در اغلب گزارش‌های اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی به‌عنوان مقررات مخل کسب و کار اعلام شده است. برای نمونه، در گزارشی که در اتاق ایران درباره مشکلات بیمه‌ای کسب و کارها تدوین شده، «بخشنامه محوری» به‌عنوان اولین مسئله در این حوزه ذکر شده است. براساس گزارش مذکور، حجم بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی به قدری زیاد است که نه تنها کارفرمایان تسلط کافی به آن ندارند، بلکه حتی کارشناسان سازمان مذکور نیز به همه این بخشنامه‌ها مسلط نیستند. از سوی دیگر، تعدد بخشنامه‌ها باعث شده کارشناسان سازمان به موارد متناقضی استناد کنند. علاوه بر این، تکرر بخشنامه‌ها و اصلاح مکرر آنها، امکان دور زدن قوانین و مقررات را افزایش داده و ویژگی تفسیرپذیری قوانین و مقررات را افزایش داده است [۵]. در یکی از مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در تیرماه ۱۴۰۰ نیز تصریح شده است: «تعداد بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی، به گفته نایب رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی، به بیش از ۲ هزار بخشنامه می‌رسد که حدود پانصد مورد آن بر روی سایت سازمان تأمین اجتماعی در دسترس است. علاوه بر این، مبنای قرار گرفتن دستورهای اداری و تفسیرهای سازمان تأمین اجتماعی در قالب پرسش و پاسخ‌های متعدد در تعیین حق بیمه، موجب افزایش ابهام در این حوزه شده است» [۸].

همان‌طور که در ادامه به تفصیل توضیح داده خواهد شد، مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...»، از مهم‌ترین ابزارهای قانونی برای ایجاد ثبات، امنیت اقتصادی و شفافیت در حوزه مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. هدف اصلی احکام مذکور، نظام‌مندی مقررات‌گذاری (به‌معنای وضع آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...)، تسهیل و تسریع دسترسی مردم به مقررات معتبر و در مجموع، افزایش کیفیت مقررات‌گذاری است.

## ۲. پیشینه



### ۲-۱. سوابق مطالعاتی

با آنکه حدود دو دهه است که موضوع قوانین و مقررات مخل و دست‌وپاگیر برای کسب و کارها در زمره موضوعات اصلی توسط فعالان اقتصادی بخش خصوصی و همچنین مقامات دولتی مطرح شده، اما باین وجود، تدوین و انتشار آثار پژوهشی مستقل در این حوزه، همچنان در دستور کار متخصصان حقوق، اقتصاد، مدیریت، سیاست‌گذاری و... قرار نگرفته است. یکی از آثار منتشره در این خصوص، کتابی با عنوان «الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار» است [۱۱]. در یکی از بخش‌های کتاب مذکور، چارچوب مفهومی با تعریف این عبارات توصیف شده است: مقررات / مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی، مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر، بار مقررات (بار اداری)، و ساده‌سازی اداری. در بخش سوم کتاب مذکور، مقررات‌زدایی به‌مثابه یکی از مؤلفه‌های مقررات‌گذاری تبیین شده است. مقررات‌گذاری بیش از حد (تورم قوانین)، در بخش چهارم کتاب آمده و طی آن، به دو سؤال مهم چپستی مقررات‌گذاری بیش از حد و برخی از دلایل مقررات‌گذاری بیش از حد پاسخ داده شده است. در گفتار مستقل دیگری، به توضیح بار مقررات برای کسب و کارها پرداخته شده است. بخش ششم کتاب مذکور، به شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار در ایران، اختصاص یافته و در آخر، الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار توسط بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است.

یکی از معدود گزارش‌های موجود درباره موضوع مورد بحث، گزارشی است که در نخستین روزهای اجرای ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» با محوریت «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است [۱۰]. در گزارش مذکور، توضیح داده شده که مهم‌ترین دستاورد انتشار قوانین و مقررات، پیش‌بینی‌پذیری و ایجاد قابلیت برنامه‌ریزی برای فعالان اقتصادی، با توجه به مفاد قانونی و مقرراتی معتبر است. همچنین سوابق قانونی - مقرراتی مربوط به انتشار قوانین و مقررات در کشور، برای تحلیل لوازم اجرای ماده (۳۰) قانون موضوع بحث، بررسی شده است. در بخش سوم گزارش منتشره، به‌طور خاص، تکلیف ثبت مقررات در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، تحلیل شده و به این سؤال پاسخ داده شده که چرا در حکم مورد بحث، وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول اجرا در نظر گرفته شده است. نکته مهم و پایانی مورد بررسی در گزارش مذکور، تحلیل حکم منوط کردن نافذ بودن یک مقرره، به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات است. گرچه این حکم، تحولی بزرگ در نظام حقوقی در راستای دسترسی همگان به مقررات و شفافیت مقررات تلقی شده، با وجود این، پیش‌بینی شده که اجرای کامل این حکم با توجه به تعدد نهادهای مقررات‌گذار و حجم عظیم مقررات مصوب، با موانع جدی مواجه شود. مهم‌ترین این موانع آن است که منوط کردن لازم‌الاجرائی مصوبه به درج در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می‌تواند محدودیتی جدی بر اختیارات مقامات اجرایی در اعمال صلاحیت‌های آنها تلقی شود. علاوه بر این، این نکته مطرح شده که ابهام در دامنه و شمول دقیق «قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، می‌تواند سبب بروز اختلاف نظر در اجرای حکم مورد بحث شود.

اثر دیگری که به‌طور خاص راجع به مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» منتشر شده است، «مجموعه تنقیحی احکام ناظر بر تدوین، تنقیح و انتشار مقررات کسب و کار (کتابچه ۲۴۳۰)» است [۱۱]. مجموع قوانین و مقررات مذکور، با هدف تسهیل دسترسی و اطلاع نسبت به احکام قانونی و مقرراتی مرتبط با مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» تدوین و منتشر شده است. آنچه در این مجموعه قابل توجه است، انتشار بخشی از مکاتبات صورت گرفته بین مقامات دولتی و دیگر مقامات حکومتی و به‌ویژه مکاتبات نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (به‌طور خاص اتاق ایران) درباره لوازم اجرا یا تأکید بر اجرای مواد قانونی و مقرراتی مورد بحث است. این مکاتبات که در گزارش پیش‌رو نیز به‌طور مکرر مورد ارجاع قرار گرفته‌اند، می‌توانند نکات قابل توجهی را در خصوص «نحوه فهم و اجرای قوانین و مقررات مزبور و رویه‌های شکل گرفته»، در اختیار مخاطبان قرار دهند [۱۱].

### جدول ۱. پیشینه پژوهشی موضوع نظام‌مندی وضع مقررات

ردیف	عنوان	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/نهاد
۱	مجموعه تنقیحی احکام ناظر بر تدوین، تنقیح و انتشار مقررات کسب و کار (کتابچه ۲۴۳۰)	۱۴۰۴	-	معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات
۲	«الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)»	۱۴۰۱	۱۸۸۲۶	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی
۳	الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار	۱۴۰۰	-	به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



## ۲-۲. سوابق قانونی و مقرراتی

در گزارش پیشین مرکز پژوهش‌های مجلس [۱۰]، سوابق تقنینی و مقرراتی راجع به ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تا پایان شهریورماه ۱۴۰۱ بررسی شد. در گزارش حاضر، قوانین و مقررات مربوط به موضوع، به دودسته کلی پیش از تصویب و پس از تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تقسیم‌بندی شده که صرفاً به ذکر عناوین آنها اکتفا می‌شود.

### ۲-۲-۱. پیش از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

احکام قانونی و مقرراتی مربوط تا قبل از تصویب «قانون بهبود...» عبارت‌اند از:

- ماده (۳) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۹) (قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶))،
- مواد (۵) و (۱۱) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶)،
- ماده (۷) «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵).
- «دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به‌هنگام نگه‌داشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (بخشنامه شماره ۵۳۰۰۸ مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ رئیس‌جمهور).

### ۲-۲-۲. پس از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

احکام قانونی و مقرراتی مصوب مربوط به موضوع، پس از تصویب «قانون بهبود...» عبارت‌اند از:

- ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)،
  - بخشنامه راجع به قابل اجرا شدن مصوبات عادی، بعد از انتشار در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (ابلاغ شده با امضای رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۸)،
  - «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی) موضوع تبصره مواد (۵) و (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۹۷/۴/۱۶ کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات)،
  - ماده (۱۷) «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰)،
  - ماده (۶) تصویب‌نامه در خصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز روی درگاه ملی مجوزهای کشور [اتخاذ تصمیماتی در خصوص تسریع در شروع و توسعه کسب و کارها] (مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۷ هیئت‌وزیران)،
  - بخشنامه در خصوص الزام تمامی دستگاه‌های اجرایی مبنی بر بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های اقتصادی غیردولتی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کاری (ابلاغی ۱۴۰۰/۱۰/۲۵ معاون حقوقی رئیس‌جمهور)،
  - ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به‌موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)،
  - بخشنامه اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۱/۵/۲۲ معاون حقوقی رئیس‌جمهور)،
  - بخشنامه در خصوص ضرورت افزایش ثبات، امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی مؤثر مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (ابلاغی ۱۴۰۱/۵/۲۲ معاون حقوقی رئیس‌جمهور).
- مشخصات احکام قانونی و مقرراتی که به‌طور تفصیلی در گزارش حاضر مورد بحث و بررسی قرار خواهند گرفت (مصوب مهرماه ۱۴۰۱ به بعد) به این شرح است:
- «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (یا «آیین‌نامه اجرایی ماده

- (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۲/۱/۳۰ هیئت وزیران)،
- «آیین نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۱۵ هیئت وزیران)،
- «دستورالعمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۳/۲/۱ معاون حقوقی رئیس جمهور)،
- «راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات» (مصوب ۱۴۰۳/۷/۳۰ معاون حقوقی رئیس جمهور)،
- «شیوه نامه اجرایی ورود اطلاعات به سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۶ معاون حقوقی رئیس جمهور)،
- ماده (۷۲) «قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۱۴۰۳-۱۴۰۷)» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱)،
- بخشنامه موضوع تکالیف مسئولان بهبود محیط کسب و کار (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱۳ سرپرست ریاست جمهوری)،
- بخشنامه شماره ۱۴۰۳/۸۹۶۶۷۲ مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۵ گمرک جمهوری اسلامی ایران مبنی بر لزوم درج مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات محیط کسب و کار جهت ابلاغ بخشنامهها (بخشنامه گمرکات اجرایی نحوه ابلاغ بخشنامهها)،
- بخشنامه شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸ دبیر هیئت دولت در زمینه تکالیف دستگاههای اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (تکالیف دستگاههای اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار)،
- «اصلاح ماده (۳۰) آیین نامه داخلی هیئت دولت» (مصوب ۱۴۰۴/۵/۱۲ هیئت دولت)،
- بخشنامه شماره ۶۳۷۶۹/۱۶۱۳۸۱ مورخ ۱۴۰۴/۹/۲۴ دبیر هیئت دولت خطاب به کلیه دستگاههای اجرایی و استانداریها.

## جدول ۲. پیشینه تقنینی مربوط به نظاممندی وضع مقررات

ردیف	عنوان سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب / ابلاغ	شماره ماده / مواد
۱	«قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۲/۲۹	(۳)
۲	«قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۱۱/۶	(۵) و (۱۱)
۳	«قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۹/۳/۲۵	(۷)
۴	دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب نامهها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و بهنگام نگاهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران	رئیس جمهور (بخشنامه)	۱۳۸۹/۳/۹	کل مواد
۵	«قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۱۱/۱۶	(۲۴) و (۳۵)
۶	بخشنامه راجع به قابل اجرا شدن مصوبات عادی، بعد از انتشار در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران	ابلاغ شده با امضای رئیس جمهور	۱۳۹۱/۸/۲۸	کل مواد
۷	«شیوه نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی)» موضوع تبصره «۵» و ماده (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»	کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی)	۱۳۹۷/۴/۱۶	کل مواد
۸	«قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۰/۱۱/۱۰	(۱۷)



ردیف	عنوان سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب/ ابلاغ	شماره ماده/ مواد
۹	تصویب‌نامه در خصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز روی درگاه ملی مجوزهای کشور [اتخاذ تصمیماتی در خصوص تسریع در شروع و توسعه کسب‌وکارها]	هیئت‌وزیران	۱۳۹۹/۷/۲۷	(۶)
۱۰	بخشنامه در خصوص الزام تمامی دستگاه‌های اجرایی مبنی بر بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های اقتصادی غیردولتی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	ابلاغی ۱۴۰۰/۱۰/۲۵	کل مواد
۱۱	بخشنامه اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۱/۵/۲۲	کل مواد
۱۲	بخشنامه در خصوص ضرورت افزایش ثبات، امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی مؤثر مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	ابلاغی ۱۴۰۱/۵/۲۲	کل مواد
۱۳	«آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار»	هیئت‌وزیران	۱۴۰۲/۱/۳۰	کل مواد
۱۴	«آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»	هیئت‌وزیران	۱۴۰۲/۱۱/۱۵	کل مواد
۱۵	«دستور العمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار»	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۳/۲/۱	کل مواد
۱۶	«راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات»	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۳/۷/۳۰	کل مواد
۱۷	«شیوه‌نامه اجرایی ورود اطلاعات به سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۳/۱۲/۲۶	کل مواد
۱۸	ماده (۷۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۱۴۰۳-۱۴۰۷)	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۳/۱	(۷۲)
۱۹	بخشنامه موضوع تکالیف مسئولان بهبود محیط کسب‌وکار	سرپرست ریاست‌جمهوری	۱۴۰۳/۳/۱۳	کل مواد
۲۰	بخشنامه شماره ۱۴۰۳/۸۹۶۶۷۲ مورخ مبنی بر لزوم درج مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات محیط کسب‌وکار جهت ابلاغ بخشنامه‌ها (بخشنامه گمرکات اجرایی نحوه ابلاغ بخشنامه‌ها)	گمرک جمهوری اسلامی ایران	۱۴۰۳/۶/۲۵	کل مواد
۲۱	بخشنامه شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ در زمینه تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار (تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار)	دبیر هیئت‌دولت	۱۴۰۳/۱۲/۸	کل مواد
۲۲	آیین‌نامه «اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت	هیئت‌دولت	۱۴۰۴/۵/۱۲	کل مواد
۲۳	بخشنامه شماره ۶۳۷۶۹/۱۶۱۳۸۱ مورخ خطاب به کلیه دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها	دبیر هیئت‌دولت	۱۴۰۴/۹/۲۴	کل مواد

مأخذ: همان.

### ۳. الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و مقررات مربوط

#### ۳-۱. الزامات اجرای ماده (۲۴) و مقررات مربوط

در ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، تکلیف دولت به اطلاع‌رسانی هرگونه تغییر در «سیاست‌ها»، «مقررات» و «رویه‌های اقتصادی» مقرر شده است (کادر ۱).

#### کادر ۱. ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)

دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند به منظور 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 گفت‌وگو، زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام می‌کند. مواردی که محرمانه بودن آن اقتضا داشته باشد، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مستثناست.

چنان‌که از متن ماده (۲۴) برمی‌آید، هدف اصلی قانونگذار از تصویب ماده، صرفاً انجام فرایند اطلاع‌رسانی تغییر سیاست‌ها و مقررات و رویه‌های اقتصادی به اطلاع عموم است. از این رو، در ماده (۲۴) راجع به کیفیت وضع مقررات، حکمی وجود ندارد و به طوری که در شرح ماده خواهد آمد، مواعد زمانی اطلاع‌رسانی و لازم‌الاجرا شدن مقرر، واجد اهمیت است.

#### ۳-۱-۱. دامنه موضوعات مقررات مشمول آیین‌نامه ماده (۲۴)

در ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) ...» مقرر شده است: «دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هرگونه تغییر در سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را مطابق حداقل زمان مندرج در جدول پیوست این آیین‌نامه که تأیید شده به مهر دفتر هیئت‌دولت است، پیش از اجرا ضمن ارسال به مرکز (از طریق وزارت امور اقتصادی و دارایی)، با روش‌هایی مانند درج در تارنمای خویش، خبرگزاری جمهوری اسلامی، خبرگزاری صدا و سیما و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (معاونت حقوقی رئیس‌جمهور) از محل اعتبارات مصوب مربوط، به اطلاع عموم برسانند. مقررات صرفاً پس از انتشار در پایگاه و گذشت مدت‌های مذکور لازم‌الاجرا می‌شوند». طبق ماده (۴) آیین‌نامه مورد بحث، دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند مدت زمانی که مقرر پس از انتشار در پایگاه، لازم‌الاجرا می‌شود را صراحتاً درج کنند. در قسمت اخیر ماده (۳) آیین‌نامه مذکور نیز مقرر شده است: «مقررات صرفاً پس از انتشار در پایگاه و گذشت مدت‌های مذکور لازم‌الاجرا می‌شوند».

جدول ۳، در پیوست آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) درج شده است. موارد ۱۰ گانه مندرج در جدول، براساس تبصره ماده (۲۴) توسط هیئت‌وزیران پس از کسب نظر مشورتی شورای گفت‌وگو، تعیین و اعلام شده است.

### جدول ۳. موضوع تبصره ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

زمان انتشار قبل از اجرا	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی راجع به	ردیف
۱ ماه	صادرات و واردات (اعم از انواع تعرفه‌ها و محدودیت‌های تجاری)	۱
۱ ماه	امور گمرکی	۲
۱ ماه	نرخ آب و برق بنگاه‌های اقتصادی	۳
۱ ماه	اعمال محدودیت در ارائه برق و گاز به واحدهای تولیدی	۴
۱ ماه	معاملات بخش عمومی اعم از مناقصه و مزایده	۵
۳ ماه	ضوابط محیط زیستی و بهداشتی واحدهای تولیدی و شهرک‌های صنعتی	۶
۳ ماه	استانداردهای اجباری سازمان ملی استاندارد	۷
۳ ماه	مالیات	۸
۳ ماه	بیمه تأمین اجتماعی	۹
۶ ماه	صدور پروانه احداث بنا و پایان کار در داخل، محدوده و خارج از حریم شهرها و روستاها	۱۰

مأخذ: پیوست «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار».

با مروری در فهرست ۱۰ گانه مندرج در جدول ۳، می‌توان به این نکته پی برد که موضوعات مقررات مطرح شده، برخی از مواردی را که برای فعالان اقتصادی واجد اهمیت است، شامل نمی‌شود. نمونه‌هایی از این موضوعات عبارت‌اند از: مقررات ارزی، مقررات ناظر به قیمت گذاری محصولات نهایی بنگاه‌ها و نیز برخی اقلام مواد اولیه مانند گاز، گازوئیل و قیمت پایه نهاده‌های بورس کالایی صنایع. با توجه به مسائل مطرح شده در تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه موضوع بحث، می‌توان گفت مواد مندرج در جدول ۳، صرفاً مهم‌ترین موضوعات مقرراتی را دربر گرفته و فهرستی جامع از موضوعات محسوب نمی‌شود. در واقع می‌توان موضوعات فهرست شده را گام نخست و عملیاتی در نظر گرفت که در آینده، قابل توسعه خواهد بود و با دسته‌بندی‌های دقیق‌تر و جامع‌تر، تکمیل خواهد شد.

#### ۲-۱-۳. مراجع و مقامات ذی‌صلاح برای وضع مقرره

یکی از مهم‌ترین الزامات اجرای هر حکمی درباره نظام‌مندی مقررات گذاری، شناسایی مراجع مقررات گذار و در واقع، مسئولان اصلی اجرای چنین احکامی است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، نهادهای متعددی از اختیار وضع مقرره برخوردارند که با عناوینی مانند شورا، کمیسیون، هیئت، کمیته و ستاد تشکیل شده‌اند. به طوری که طبق مصوبه شورای عالی اداری در خصوص «بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌ها و سازماندهی مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیر ضرور در راستای اجرای سند تحول دولت مردمی» (مصوب ۱/۱/۱۴۰۱)، ۲۹۱ شورا و نهاد تصمیم‌گیرنده کشور بر اساس وابستگی دستگامی (محل استقرار دبیرخانه) فهرست شده است. در مردادماه ۱۴۰۴ نیز شورای عالی اداری «به منظور یکپارچه‌سازی نظام تصمیم‌گیری»، مصوبه‌ای را در خصوص «نحوه ساماندهی نهادهای شورایی» به تصویب رسانده است. در ماده (۱) مصوبه پیش‌گفته، عناوین اصلی نهادهای مقررات گذار در قالب چهار دسته تعریف شده که عبارت‌اند از: «شورای عالی/ستاد»، «شورا»، «کمیسیون»، و «کارگروه/کمیته» (کادر ۲).

## کادر ۲. ماده (۱) «تصویب نامه نحوه ساماندهی نهادهای شورایی» (مصوب شورای عالی اداری، مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۸)

### ■ تعاریف

- **شورای عالی / ستاد:** عالی‌ترین رکن تصمیم‌گیری جمعی در سطح کلان بوده و دارای صلاحیت سیاستگذاری راهبردی برنامه‌ریزی نظارت و هماهنگی در حوزه وظایف مصوب است.
- **شورا:** یکی از نهادهای تصمیم‌گیری جمعی در سطح عملیاتی بوده و دارای صلاحیت سیاستگذاری اجرایی و برنامه‌ریزی نظارت مشورت و هماهنگی در حوزه وظایف مصوب است.
- **کمیسیون:** یکی از نهادهای تصمیم‌گیری جمعی است که وظیفه بررسی تحلیل و تفسیر داده‌ها و ارائه اطلاعات گزارش‌های راهبردی درباره موضوعات اساسی را برعهده دارد و به‌عنوان بازوی مشورتی وابسته به یک شورای عالی ستاد، شورا و یا دستگاه اجرایی فعالیت می‌کند. کمیسیون‌های دولت و مجلس شورای اسلامی مشمول این تعریف نیستند.
- **کارگروه / کمیته:** یکی از نهادهای تصمیم‌سازی جمعی با ماهیت فنی و اجرایی بوده که مسئولیت مطالعه، بررسی کارشناسی و انجام یک وظیفه تخصصی در رابطه با یک موضوع خاص و مشخص را در بازه زمانی مشخص برعهده دارد و به‌عنوان بازوی مشورتی اجرایی و کارشناسی وابسته به یک شورای عالی ستاد شورا یا دستگاه اجرایی به‌صورت موقت فعالیت می‌کند.
- **ساماندهی نهادهای شورایی:** هر نوع اتخاذ تصمیم در رابطه با ادغام نهادهای شورایی با یکدیگر، تغییر رابطه میان نهادهای شورایی (تعیین نهاد مرجع، اعم از شورای عالی ستاد یا شورا برای کمیسیون‌ها، کارگروه‌ها و کمیته‌ها)، تغییر ماهیت نهادهای شورایی از منظر تعریف یا انحلال آنها بوده که پس از تصویب در شورای عالی اداری مراحل قانونی اجرای آن طی می‌شود.

در «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم...»، مصادیق مصوبات متضمن حقوق و تکلیف احصا شده است. در صدر ماده (۱) شیوه‌نامه مذکور، «اطلاعات متضمن حق و تکلیف عمومی» به این شرح تعریف شده است: «... کلیه مصوبات و تصمیماتی که حق، امتیاز، ترجیح، تقدم، بخشودگی، معافیت، استثنا شدن، ارفاق، تمدید مهلت یا تکالیفی نظیر پرداخت جریمه، محرومیت یا ممنوعیتی را به‌صورت نوعی ایجاد می‌کنند و ناظر بر شخص یا اشخاص خاص و محصور نیستند...» (کادر ۳).



کادر ۳. مراجع تصویب «قوانین» و «مقررات» در ماده (۲) «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی)» موضوع تبصره «۵» و ماده (۱۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات»، (مصوب کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۶)

■ مصوبات زیر از مصادیق اطلاعات متضمن حق و تکلیف عمومی بوده و انتشار و دسترسی به آنها تابع احکام این شیوه‌نامه خواهد بود:  
الف) کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی و مصوبات زیر:

- ۱ مصوبات مجلس شورای ملی،
  - ۲ مصوبات مجلسین و کمیسیون‌های شورای ملی و سنا،
  - ۳ مصوبات شورای انقلاب که با عنوان لایحه قانونی تصویب شده‌اند،
  - ۴ مصوبات مجلس شورای اسلامی که در اجرای اصل (۷۳) قانون اساسی و به‌عنوان قوانین تفسیری تصویب شده‌اند،
  - ۵ مصوباتی که از طریق همه‌پرسی و در اجرای اصل (۵۹) قانون اساسی تصویب شده‌اند،
  - ۶ مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که به استناد بند «۸» اصل (۱۱۰) قانون اساسی و با عنوان قانون تصویب شده‌اند،
  - ۷ مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام که در اجرای اصل (۱۱۲) قانون اساسی و با عنوان قانون تصویب شده‌اند،
  - ۸ تفسیرهای قانونی شورای نگهبان طبق اصل (۹۸) قانون اساسی،
  - ۹ مصوبات مجلس خبرگان طبق اصل (۱۰۸) قانون اساسی.
- مصوبات و آرای زیر در صورتی که مشمول شرایط مقرر در ماده (۱) شیوه‌نامه باشند:
- ۱ مصوبات شوراهای عالی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی،
  - ۲ مصوبات هیئت وزیران،
  - ۳ مصوبات سایر نهادهای تصمیم‌گیر جمعی از قبیل شوراها و ستادها که ریاست آنها با رئیس‌جمهور است،
  - ۴ اظهارنظرهای رئیس مجلس شورای اسلامی در خصوص مصوبات دولت در اجرای اصل (۱۳۸) قانون اساسی،
  - ۵ بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های قوه قضائیه،
  - ۶ آرای وحدت‌رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری،
  - ۷ مصوبات هیئت‌های امنای دانشگاه‌ها، مؤسسات و مراکز آموزش عالی.

بدیهی است، با این حجم از نهادهای مقررات‌گذار که به‌نحوروزافزونی در حال گسترش هستند؛ نهایی شدن فهرست چنین نهادهایی، از الزامات اصلی اجرای هر حکم راجع به نظام‌مندی بیشتر مقررات است. از این‌رو، در ماده (۲) «آیین‌نامه ماده (۲۴) قانون بهبود...» مقرر شد: «کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این آیین‌نامه، مراجع و مقامات صلاحیت‌دار جهت وضع مقرره در دستگاه خویش را با امضای بالاترین مقام دستگاه به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ارسال نمایند. ثبت و انتشار مقرره در پایگاه صرفاً از سوی مراجع و مقامات ذی‌صلاح معرفی شده امکان‌پذیر است.»

شایان ذکر است، در راستای ماده (۲) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود...»، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، پروژه‌ای را با موضوع ساماندهی مراجع وضع مقرره آغاز کرده و طی مکاتباتی با دستگاه‌های مختلف، خواستار معرفی دستگاه یا دستگاه‌های مقرره‌گذار، عنوان مرجع یا مقام دارای صلاحیت وضع مقرره به‌همراه مبانی قانونی مربوطه شده است [۳]. برای نمونه، در پاسخ به استعلام مذکور، مراجع وضع

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی به این شرح اعلام شده است: ۱. سازمان حج و زیارت؛ ۲. سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی؛ ۳. سازمان اوقاف و امور خیریه؛ ۴. سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی؛ و ۵. نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور [۱۶]. اطلاعات دستگاه‌های اجرایی در این خصوص مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته و نتایج حاصل با هماهنگی و مشورت با دستگاه مربوط، نهایی خواهد شد. از سوی دیگر، مقرره‌ها و مصوبه‌ها در قالب عناوین مختلفی به تصویب می‌رسد. در ماده (۱) «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات...» عناوین اسناد درج شده است (کادر ۴).

#### کادر ۴. ماده (۱) عناوین «مقرره» در «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف برای مردم (قوانین، مقررات و تصمیمات عمومی)»

قانون	۱	راهبردها	۱۴
آیین‌نامه	۲	سند راهبردی	۱۵
آیین‌نامه اجرایی	۳	سند ملی	۱۶
ابلاغیه	۴	سیاست‌ها	۱۷
اساسنامه	۵	سیاست‌های کلی	۱۸
اصول و ضوابط	۶	شیوه‌نامه	۱۹
بخشنامه	۷	ضوابط	۲۰
برنامه ملی	۸	مصوبه	۲۱
تصمیم‌نامه	۹	معاهده یا موافقت‌نامه بین‌المللی	۲۲
تصمیمات مجلس شورای اسلامی	۱۰	مقرره	۲۳
تصویب‌نامه	۱۱	موافقت‌نامه	۲۴
دستورالعمل	۱۲	نظام‌نامه	۲۵
دستورالعمل اجرایی	۱۳		

به دلیل اهمیت مفهوم واژه «مقررات» و شناسایی دقیق مصادیق آن در هر تلاشی برای نظام‌مندی بیشتر مقرره‌گذاری، در بند «۶» ماده (۱) «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (از این پس، آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)، «مقررات» به این شرح تعریف شده است: «هر گونه مقرره مرتبط با محیط کسب و کار تحت هر عنوان از قبیل آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه که در دستگاه‌های اجرایی وضع می‌شود». شایان ذکر است که در تعریف پیش گفته، به جای عبارت «مرسوم» توسط دستگاه‌های اجرایی صادر می‌شود، عبارت «در دستگاه‌های اجرایی وضع می‌شود» به کار رفته است. این عبارت‌بندی در واقع با هدف تحت شمول قرار دادن مراجعی که به کار رفته که بعضاً ذیل دبیرخانه دستگاه‌های اجرایی قرار دارند و اینکه مقرره درون دستگاه اجرایی وضع می‌شود، به معنای شمول مقررات انتظام‌بخشی فرایند مقررات‌گذاری به آنها دانسته شده است که البته این برداشت جای تأمل دارد [۳]. نمونه‌ای از این نهادها، «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» است که به موجب ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم

۱. یکی از ملاک‌های اصلی شناسایی «مقررات»، قابلیت شکایت از آنها هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. طبق بند «۱» ماده (۱۲) «قانون دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲)، یکی از صلاحیت‌ها و وظایف هیئت عمومی دیوان عبارت است از: «رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع حقوق اشخاص می‌شود». تصمیمات موردی از شمول صلاحیت هیئت عمومی خارج بوده و از این رو، «مقرره» محسوب نمی‌شود [۳].



(۴۴) قانون اساسی، دبیرخانه آن در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار) مستقر است. تعریف پیش گفته در بند «۳» ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) ...» تکرار شده، با این تفاوت که در تعریف «مقررات»، به «مقرره اقتصادی» تصریح شده است. در آخر، در بند «۲» ماده (۱) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، با تکرار تعریف آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) قانون بهبود ...، جمله‌ای به این شرح اضافه شده است: «... صرف تغییر عنوان مقرره به اطلاعیه یا مکاتبه یا مشابه آن، مانع شمول عنوان مقررات بر حکم وضع شده نمی‌باشد».

## ۲-۳. الزامات اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط

گرچه ماده (۲۴) صرفاً با هدف اطلاع‌رسانی به عموم در خصوص تغییرات سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی به تصویب رسید، اما اهداف ماده (۳۰) علاوه بر هدف پیش گفته، اجرایی کردن یکی از اصول مهم مقررات‌گذاری، یعنی مشاوره با عموم و به‌ویژه فعالان اقتصادی در مقررات‌گذاری و به مشارکت طلبیدن مؤثر نهادها و تشکل‌های اقتصادی در فرایند وضع مقرره است.

### ۱-۲-۳. ماده (۳۰) «قانون بهبود...» به‌مثابه مکمل مواد (۲) و (۳) قانون مذکور

ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» - به‌طور خاص، سازوکار مقرر شده برای تسهیل نظرخواهی از فعالان اقتصادی و تشکل‌ها - را می‌توان مکمل مواد (۲) و (۳) قانون مذکور تلقی کرد. در ماده (۲) قانون پیش گفته، دولت مکلف شده «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 هر گاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید». در ماده (۳) قانون مذکور نیز مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند».

دلالت مقرراتی دیگری که می‌تواند برای مکمل بودن ماده (۳۰) «قانون بهبود...» نسبت به مواد (۲) و (۳) قانون مذکور مورد توجه قرار گیرد، صدر ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) قانون بهبود... است که در آن مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند، پیش‌نویس مقررات خود را ... یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند ... اجرای تکلیف موضوع این ماده، ساقط‌کننده تکالیف دستگاه اجرایی، مقرر در ماده (۲) این آیین‌نامه نیست». بدین ترتیب، می‌توان گفت مفاد ماده (۳۰)، گرچه از حیث مقرر کردن ضرورت نظرخواهی در فرایند تدوین مقررات با مواد (۲) و (۳) هم‌پوشانی دارد، اما به‌طور خاص ناظر به پیش‌نویس نهایی مقرر است. از این رو، گرچه رابطه‌ای وثیق و همه‌جانبه بین مواد مذکور وجود دارد، اما هر یک در بردارنده تکالیفی مجزا برای مقررات‌گذاران است. از منظر دیگر می‌توان گفت عدم اجرای کامل مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود...» و مطالبه پرتکرار بخش خصوصی و تعاونی و تشکل‌های اقتصادی برای امکان اظهار نظر در خصوص مقررات، پیش از تصویب، و شنیده شدن و اعمال نظرات‌شان راجع به مقررات، و مشارکت در فرایند وضع مقررات، باعث شد قانونگذار سازوکار مندرج در ماده (۳۰) را طراحی کند تا فرایند نظرخواهی، به‌موجب تشریفات قانونی و مقرراتی دقیق‌تر و جزئی‌تر، عملیاتی شود.

## کادر ۵. ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (الحاقی به موجب ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)

وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با همکاری معاونت ذی ربط رئیس جمهور حداکثر ۶ ماه پس از لازم الاجرا شدن این قانون، با استفاده از ظرفیت‌های موجود نسبت به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» اقدام نماید. دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ مکلف‌اند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند تا فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها وجود داشته باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هر گونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه یا مقرر خود را بلافاصله در پایگاه مذکور ثبت نمایند و به اطلاع عموم برسانند. یک سال پس از لازم الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد.

پس از تصویب ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» نیز به شرح مندرج در کادر ۶ گزارش حاضر توسط هیئت دولت اصلاح شد. در ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» (مصوب ۱۳۶۸/۹/۸)، مقرر شده بود: «مصوبات هیئت وزیران و کمیسیون‌های موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی، در صورتی که صرفاً حق یا تکلیف برای وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت ایجاد نماید، ولو آنکه در روزنامه رسمی منتشر نشده باشد و یا منتشر نشود، همچنین مصوبات طبقه‌بندی شده (محرمانه، خیلی محرمانه، سری و به کلی سری) از تاریخ ابلاغ به وزارتخانه یا سازمان دولتی که مصوبه به‌عنوان و خطاب به آن صادر شده است، لازم الاجراست». در تبصره ماده مذکور نیز تصریح شده بود: «مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آن برای سایر مردم حق و تکلیف ایجاد می‌نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران لازم الاجراست، مگر آنکه در خود مصوبه زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد». با تصویب مفاد مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مرتبط، مرحله درج در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» ظرف (۴۸) ساعت از زمان ابلاغ و گذشت مدت زمان ۱۵ روز پس از انتشار در سامانه مذکور، به فرایند لازم الاجرا شدن مقررات اضافه شده است. نکته دیگری که با تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط به آن با آیین‌نامه داخلی هیئت دولت پدید آمد، این بود که مقررات موضوع مواد (۲۴) و (۳۰)، صرفاً مقررات «مرتبط با محیط کسب و کار»<sup>۱</sup> بود و دیگر مقررات را در بر نمی‌گرفت. چنان‌که در مقدمه توجیهی پیشنهاد اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت توضیح داده شده است: «هیئت وزیران با تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، رویه اجرایی یکپارچه و واحدی در خصوص ثبت، انتشار و لازم الاجرا شدن مقررات مرتبط با محیط کسب و کار وضع نموده است که مقررات مزبور، بخش اعظم مصوب دولت و دستگاه‌های اجرایی را در بر می‌گیرد؛ اما تفکیک مقررات مرتبط با محیط کسب و کار از سایر مقررات، علاوه بر تشکیک در احراز مصادیق و اعمال سلیقه، مغایر با یکپارچگی انتشار مقررات و سهولت دسترسی به مصوبات هیئت وزیران و محاسبه تاریخ لازم الاجرا شدن آن شده است. ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت و تبصره آن، فاقد هماهنگی با احکام جدیدالتصویب موضوع مواد (۶) و (۷) «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»... مبنی بر «منوط شدن لازم الاجرا شدن مقررات به ثبت و انتشار در پایگاه موضوع ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و همچنین ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»... مبنی بر اینکه «مقررات صرفاً پس از انتشار در پایگاه و گذشت مدت‌های مذکور لازم الاجرا می‌شوند» می‌باشد و از این حیث، نیازمند اصلاح است»<sup>۲</sup>. متن اصلاحی ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» در کادر ۶ قابل مشاهده است.

۱. در بند «۶» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون بهبود... «مقررات» بدین شرح تعریف شده است: «هرگونه مقرر مرتبط با محیط کسب و کار تحت هر عنوان از قبیل آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه که در دستگاه‌های اجرایی وضع می‌شود».

۲. مکاتبه شماره ۵۵۹۳۴/۱۵۲۳۵۹ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۸ معاون حقوقی رئیس جمهور در خصوص پیشنهاد اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت [۱].



## کادر ۶. اصلاح ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» (مصوب هیئت وزیران ۱۴۰۳/۱۰/۲۳)

۱] مصوبات دولت (مصوبات و تصمیمات موضوع ماده (۱۹) این آیین‌نامه)\* ظرف ۴۸ ساعت از زمان ابلاغ، در سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران درج و (به استثنای مصوباتی که با رعایت قانون، طبقه‌بندی (محرمانه، خیلی محرمانه، سری و به کلی سری) شده باشد) منتشر می‌شود. مصوباتی که صرفاً حق یا تکلیف برای دستگاه‌های اجرایی ایجاد نماید و مصوبات دارای طبقه‌بندی، از تاریخ ابلاغ به دستگاه اجرایی که مصوبه به‌عنوان و خطاب به آن صادر شده، لازم‌الاجراست. در غیر این صورت، مصوبات، ۱۵ روز پس از انتشار در سامانه یاد شده، لازم‌الاجرا می‌گردند؛ مگر آنکه در خود مصوبه یا سایر مصوبات دولت با رعایت حقوق مکتسبه، زمان یا کیفیت خاصی برای اجرای آن پیش‌بینی شده باشد.

تبصره «۱»- در راستای اجرای سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، اصلاح مصوبات باید صریح باشد. معاونت حقوقی رئیس‌جمهور مکلف است ظرف ۱۵ روز پس از انتشار مصوبه، در صورتی که مصوبه اصلاحی باشد، متن روزآمد مصوبه اصلی را نیز با اعمال آخرین اصلاحات در سامانه یاد شده منتشر نماید. این متن روزآمد، ملاک عمل مجریان خواهد بود.

تبصره «۲»- انتشار در سامانه موضوع این ماده، رافع تکلیف اطلاع‌رسانی به‌موجب سایر قوانین و نیز درج در روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران و ابلاغ مصوبات از سوی دفتر هیئت‌دولت نیست.

۲. این تصویب‌نامه سی روز پس از ابلاغ، لازم‌الاجراست.

\* در صدر ماده (۱۹) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» مقرر شده است: «به‌منظور تنظیم جلسات و تهیه صورت مذاکرات و ترتیب کلیه امور مربوط به تشکیل جلسات هیئت‌دولت و کمیسیون‌های آن و همچنین ثبت و نگهداری و ابلاغ مصوبات هیئت‌وزیران و تصمیمات نماینده یا نمایندگان و ویژه‌ای که مطابق اصل (۱۲۷) تعیین می‌شوند و نیز مصوبات کمیسیون‌هایی که مطابق اصل (۱۳۸) تشکیل می‌گردند، همچنین تنظیم و تدوین پیش‌نویس لوایح و تصویب‌نامه‌ها، دفتری زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور به نام دفتر هیئت‌دولت تشکیل می‌گردد».

ابلاغی به شماره ۱۶۸۹۱۸/۶۳۰۶۵-مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۳.

چنان‌که در مقایسه ماده (۳۰) اصلاحی «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» مشخص است، در حال حاضر، ملاک لازم‌الاجرا شدن یک مقرر، ۱۵ روز پس از انتشار در «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» است؛ برخلاف آیین‌نامه مقدم که ملاک لازم‌الاجرای مقرر، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی بود. این تدبیر، به اختلاف‌نظرها و ابهامات در تعیین زمان لازم‌الاجرا شدن مقررات کسب‌وکاری پایان داد.

### ۲-۳. الزامات اجرای آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰)

یکی از نکات قابل توجه در ارتباط میان مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» آن است که گرچه ماده (۳۰)، پس از ماده (۲۴) به تصویب مجلس رسید، اما آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) با عنوان «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» (مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۳۰)، پیش از آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) (مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۵)، مصوب شد. در آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) قانون بهبود... تکالیف متعددی برای دستگاه اجرایی مقرر شده است (جدول ۴).

**جدول ۴. تکالیف اصلی دستگاه‌های اجرایی مندرج در «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (آیین‌نامه ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)**

شماره ماده	تکلیف
(۲)	اخذ نظر اتاق‌ها و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری (غیرعضو اتاق‌ها) و سایر تشکل‌های اقتصادی در «تدوین یا اصلاح مقررات و رویه‌های اجرایی مرتبط با محیط کسب و کار»
(۲)	ارائه اسناد زیر به‌ضمیمه «پیشنهاد تصویب مقرر» به مراجع ذیصلاح: « - اسناد پشتیبان، - قوانین و مقررات مرتبط - آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین - نظرات دریافتی از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط - گزارش توجیهی پذیرش یا رد آنها.»
(۳)	به اطلاع رساندن پیش‌نویس مقررات به عموم و فعالان اقتصادی، یک هفته قبل از صدور در تارنمای خود
(۴)	ثبت «مقررات خود که مرتبط با کسب و کار می‌باشند» در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» <sup>۱</sup>

مأخذ: همان.

چنان‌که در آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) و همچنین آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) تصریح شده است، تکالیف مندرج در هر دو آیین‌نامه باید براساس دستورالعمل‌هایی صورت گیرد که با این مشخصات به تصویب رسیده است:

۱. «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مورخ ۱۴۰۳/۲/۱)،
  ۲. «شیوه‌نامه اجرایی ورود اطلاعات به سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۲۶ معاون حقوقی رئیس‌جمهور).
- در مجموع می‌توان گفت؛ تکالیف دستگاه‌های اجرایی در اجرای مواد قانون مورد بحث، به‌طور عمده، در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» مقرر شده است (جدول ۵).

۱. شایان ذکر است، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» یکی از زیرسامانه‌های «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» ([qavanin.ir](http://qavanin.ir)) محسوب می‌شود.



جدول ۵. تکالیف دستگاه‌های اجرایی در «دستور العمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»

ردیف	شماره ماده	تکلیف
۱	(۲)	معرفی «مراجع و مقامات ذی‌صلاح جهت وضع مقرره مرتبط با محیط کسب‌وکار در دستگاه خویش به‌همراه مبانی قانونی و حدود صلاحیت آنها با امضای بالاترین مقام دستگاه» به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور
۲	(۳)	اخذ و مورد توجه قرار دادن «نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند و در صورت لزوم، ذی‌نفعان، مراکز علمی معتبر از جمله دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، بنیاد ملی نخبگان»
۳	(۳)	انتشار پیش‌نویس مقرره در پایگاه اطلاع‌رسانی، علاوه بر تارنمای خود برای فراهم شدن «زمینه جمع‌سپاری در تدوین مقررات»
۴	(۳)	تنظیم پیش‌نویس مقرره «حتی‌الامکان با رعایت بندهای زیر» (و انتشار و بارگزاری در پایگاه اطلاع‌رسانی): ۱. درج مقدمه توجیهی مبنی بر ضرورت و مطلوبیت وضع مقرره، ۲. ذکر مبانی قانونی وضع مقرره مانند اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۳. پیوستی حاکی از نظرخواهی و توجه به این نظرات در راستای رعایت ماده (۳) قانون، ۴. اخذ نظر بالاترین مقام حقوقی دستگاه واضع مقرره جهت حصول اطمینان از عدم مغایرت مقرره با قوانین، ۵. تعیین اثر وضع مقرره بر مقررات پیشین به نحو صریح و دقیق در انتهای پیش‌نویس»
۵	(۴)	ارسال موارد زیر به مراجع ذی‌صلاح در موارد پیشنهاد «تصویب مقرره» (ضمائم پیشنهاد): «اطلاعاتی از قبیل اسناد پشتیبان، قوانین و مقررات مرتبط، آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین، نظرات دریافتی از تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد آنها را در قالب جدول مقایسه‌ای متضمن متن فعلی مقرره (در صورت وجود)، متن پیشنهادی و نظرات واصله در خصوص هر یک از احکام پیشنهادی به‌نحوی که وضع یا اصلاح هر یک از احکام و دلایل توجیهی آنها»
۶	(۴)	انتشار پیش‌نویس مقرره در پایگاه اطلاع‌رسانی، علاوه بر تارنمای خود و اطلاع‌رسانی به عموم «برای دریافت نظرات عموم و تشکل‌ها (جمع‌سپاری) در تدوین مقررات»
۷	(۵)	«رعایت ساختار متعارف مقررات (مشمول بر تاریخ تصویب، مرجع تصویب، شماره و تاریخ ابلاغ)»

مأخذ: همان.

با توجه به تعدد تکالیف مندرج در قوانین و مقررات پیش‌گفته، دولت با صدور بخشنامه‌ای، تکالیف دستگاه‌های اجرایی را تجمیع و به آنها ابلاغ کرده است. در مقدمه بخشنامه‌ای با عنوان «تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»<sup>۱</sup> که توسط دبیر هیئت دولت به تصویب رسیده، مقرر شده است: «پیرو ابلاغیه شماره ۶۱۱۳۴/۱۸۷۹۸۲ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۵ در خصوص ضوابط مقرر در آیین‌نامه ماده (۲۴) قانون بهبود محیط کسب و کار و نیز آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، جهت انتظام بخشی به فرایند مقررات‌گذاری مراجع ذی‌صلاح، به پیوست جزئیات تکالیف مقرر در قوانین و مصوبات هیئت وزیران در زمینه تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار که توسط معاونت حقوقی رئیس‌جمهور منقح گردیده ... است، جهت بهره‌مندی و اقدام مطابق فهرست یادآور ضمیمه این ابلاغیه و نظارت بر رعایت این تکالیف در دستگاه متبوع و واحدهای تابعه و وابسته ارسال می‌شود». فهرست یادآور (چک‌لیست)، در جدول ۶ قید شده است.

۱. به شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸.

جدول ۶. «فهرست یادآور (چک لیست) تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»

تکالیف	موضوع تکلیف	انجام	عدم انجام	ملاحظات
اول	معرفی نمایندگان (رابط فناوری و حقوقی)			
	برقراری ارتباط نظام‌مند (سیستمی) با پایگاه قوانین و مقررات کسب و کار <a href="http://qavanin.ir">qavanin.ir</a>			
دوم	وضع مقررته توسط مرجع یا مقام صلاحیت‌دار معرفی شده			
سوم	نظرخواهی از اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط			
چهارم	درج مقدمه توجیهی			
	ذکر مبنای قانونی وضع مقررته			
	بارگذاری پیوست نظرخواهی			
	الزامات بارگذاری پیش‌نویس مقررته			
	اخذ نظر بالاترین مقام حقوقی دستگاه واضع مقررته			
	تعیین اثر وضع مقررته بر مقررات پیشین			
پنجم	انتشار پیش‌نویس یک هفته قبل از تصویب در تارنمای مرجع وضع			
ششم	انتشار پیش‌نویس یک هفته قبل از تصویب در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی <a href="http://dotic.ir">dotic.ir</a>			
هفتم	درج تاریخ تصویب			
	درج مرجع تصویب			
	درج شماره و تاریخ ابلاغ			
	درج تاریخ لازم‌الاجرا شدن مقررات با رعایت حقوق مکتسبه شهروندان			
هشتم	بارگذاری مصوبه در پایگاه قوانین و مقررات کسب و کار <a href="http://qavanin.ir">qavanin.ir</a>			

مأخذ: بخشنامه دبیر هیئت‌دولت به شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸.

دبیر هیئت‌دولت اخیراً نیز دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده است «چرخه صدور مکاتبات و مقررات در دستگاه متبوع و نهادهای وابسته خود را با کمک واحد فناوری و حقوقی آن دستگاه به‌نحوی بازطراحی نمایند که هرگونه صدور مکاتبات و مقررات توسط مقامات و مراجع متبوع با لحاظ فهرست یادآور (چک لیست) باشد و از صدور مقررته بدون رعایت تشریفات مذکور اجتناب نمایند»<sup>۱</sup>.

نکته پایانی در این قسمت اینکه یکی از مهم‌ترین اهداف و چشم‌اندازهای مجموعه مفاد قانونی و مقررات مورد بحث، نوعی «فرمت‌سازی» (تدوین و الزام چارچوب شکلی - فرایندی) برای مقررته‌گذاری است؛ چراکه اساساً هدف‌گذاری مجموعه مفاد قانونی و مقرراتی مورد بحث،

۱. بخشنامه دبیر هیئت‌دولت خطاب به دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها، به شماره ۶۳۷۶۹/۱۶۱۳۸۱ مورخ ۱۴۰۴/۹/۲۴.



مثال، در ماده (۴) آیین نامه ماده (۲۴)، نکاتی درباره قواعد لازم الاجرا شدن مقرر شده پس از انتشار در پایگاه اطلاع رسانی تصریح شده است؛ این در حالی است که در ماده (۵) «دستور العمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات...»، به تفصیل به موضوع مذکور پرداخته شده است. بر همین سیاق، اجرای مواد (۲) و (۳) آیین نامه اجرایی ماده (۳۰) و تبصره «۲» ماده (۳) آیین نامه اجرایی ماده (۲۴)، به تدوین و ابلاغ دستور العمل موکول شده است. در مجموع، تکالیف دو حکم قانونی و سه مقرر پیش گفته را می توان در عباراتی به این شرح خلاصه کرد:

**نخست؛** تکالیف دستگاه های اجرایی برای کسب نظر عموم و فعالان اقتصادی (تشکل ها) (پیش از تصویب مقرر)،

**دوم؛** تکالیف دستگاه های اجرایی ناظر به بارگزاری مصوبه در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار» از زیر سامانه های «سامانه ملی قوانین و مقررات...» (پس از تصویب مقرر).

در هر دو دسته از تکالیف پیش گفته، چنان که تأکید شد، «پایگاه ملی اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور» و «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» محوریت دارند.

آنچه توضیح داده شد، نکته ای مهم در کیفیت اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مرتبط شمرده می شود. بدیهی است که به هر میزان، تکالیف دستگاه های اجرایی در قوانین و مقررات افزایش یابد، دشواری ها و پیچیدگی های تبعیت مقامات یا کارمندان اداری و اجرای دقیق تکالیف مقرر شده برای آنها نیز افزایش خواهد یافت.<sup>۱</sup> به تبع، تصویب قوانین و مقررات متعدد - چنان که در موضوع مورد بحث گزارش حاضر رخ داده است - اجرای آنها را با چالش ها، ابهامات و موانع متعددی نیز مواجه خواهد کرد. بر همین اساس، با وجود لازم الاجرا بودن مصوبات، باید راهکارهایی برای سازگاری و انسجام بین مواد قانونی و مقرراتی برای اجرای آسان تر و مؤثرتر توصیه کرد.

دولت برای ساده سازی، شفاف سازی، قابل فهم بودن و در نهایت، اعمال دقیق قوانین و مقررات پر شمار موضوع بحث برای تابعان، دو اقدام به شرح زیر انجام داده است [۳]:<sup>۲</sup>

**نخست؛** برای دستگاه های اجرایی، فهرست یادآور (چک لیست) تدوین و توسط دبیر هیئت دولت ابلاغ شد (ر. ک: جدول ۶ گزارش حاضر). بدین ترتیب، حتی بدون مطالعه دقیق و آگاهی از نسبت مفاد قانونی و مقرراتی مذکور، صرف رعایت قدم به قدم هشت مرحله تصریح شده در چک لیست گفته شده، می تواند رعایت همه مفاد قانونی و مقرراتی در خصوص نظام مندی بیشتر مقررات را میسر سازد.

**دوم؛** اقدامات دوم، مربوط به فعالان اقتصادی و شهروندان است که برای ساده سازی و تصریح حقوق آنها، سندی با عنوان «راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات» توسط معاون حقوقی رئیس جمهور در تاریخ ۱۴۰۳/۷/۳۰ به تصویب رسید. این حقوق در سند مذکور در قالب چهارده بند به شرح زیر تنظیم شده است:

بند اول - حق آگاهی از مراجع وضع مقرر و حدود صلاحیت آنها،

بند دوم - حق آگاهی و دسترسی به مقررات،

بند سوم - حق آگاهی از مقررات معتبر از نامعتبر،

بند چهارم - حق بر شفافیت مقررات،

بند پنجم - حق استعلام و تقاضای رفع ابهام از مقررات،

بند ششم - حق ارائه پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات مرتبط با محیط کسب و کار،

بند هفتم - حق دعوت از مقامات دولتی و تکلیف آنها به شرکت در جلسات،

۱. به همین ترتیب، هر مقررهای، واجد هزینه هایی برای تبعیت و اجرا توسط افراد و بنگاه ها است که به آن «بار مقررات» (Regulatory Burden) گفته می شود. مهم ترین بار مقرراتی، «بار اداری» مقررات است که عبارتند از: هزینه های متحمل شده توسط بنگاه ها برای انجام تعهدات ناشی از قوانین و مقررات حکومتی.

۲. شایان ذکر است، که انتشار مکاتبات محتوی پرسش و پاسخ های دستگاه های اجرایی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری مربوط به موضوع مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و مقررات ناظر بر آنها، در ضمیمه مجموعه تنقیحی مواد مذکور توسط معاونت حقوقی ریاست جمهوری، با هدف شفافیت و رفع ابهام مواد قانونی و مقرراتی صورت گرفته است. عنوان مختصر این مجموعه، «کتابچه ۲۴۳۰» است.



بند هشتم - حق مشارکت در تدوین مقررات،

بند نهم - حق آگاهی از پیش‌نویس مقررات قبل از تصویب،

بند دهم - حق لازم‌الاجرا ندانستن مقررات منتشر نشده در پایگاه کسب و کار،

بند یازدهم - حق محفوظ ماندن حقوق مکتسبه شهروندان در برابر مقررات جدید،

بند دوازدهم - حق داشتن مهلت مقتضی جهت رعایت مقرره پس از انتشار،

بند سیزدهم - حق گزارش مقررات مغایر قوانین،

بند چهاردهم - رصد و پایش.

علاوه بر آنچه گفته شد، محور قرار دادن «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار»، یکی از این راهکارها به‌شمار می‌رود. دستورالعمل مذکور، در واقع با هدف عملیاتی‌سازی تکالیف مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» به تصویب رسید و تلاشی است برای گذار از دیوان سالاری سنتی، غیرشفاف و غافلگیرکننده به سمت یک نظام تنظیم‌گری مدرن، مشارکت‌جویانه و پیش‌بینی‌پذیر. در ادامه، توضیح داده خواهد شد که نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری در دولت - مشابه با مجلس یا هر نهاد مقررات‌گذار دیگری - فرایندی دشوار، تدریجی و مستلزم دقت نظر و در نظر گرفتن ملاحظات بسیار است. از این رو، ساده‌سازی و ابهام‌زدایی از تکالیف نهادها و مقامات مکلف به رعایت اصول، ضوابط، فرایندها و رویه‌ها برای انجام این مهم، ضرورت دارد.

## ۴. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

با توجه به مباحث مطرح شده، می‌توان در جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی، بر نکاتی به شرح زیر تأکید کرد:

۱- تکالیف مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط، حول دو محور کلی تنظیم شده است: نخست، تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص کسب نظر عموم و فعالان اقتصادی (تشکل‌ها) پیش از تصویب مقرره؛ و دوم، تکالیف دستگاه‌های اجرایی مربوط به بارگزاری مصوبه در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار» از زیرسامانه‌های «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (به نشانی اینترنتی [qavanin.ir](http://qavanin.ir)) پس از تصویب مقرره.

۲- یکی از مهم‌ترین اهداف ماده (۳۰) «قانون بهبود...» علاوه بر هدف اطلاع‌رسانی به عموم در خصوص تغییرات سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی، تحقق مشارکت مؤثر نهادها و تشکل‌های اقتصادی در فرایند وضع مقرره است. سازوکارهای مقرر شده در ماده (۳۰) برای تسهیل نظرخواهی از فعالان اقتصادی و تشکل‌ها، سازوکارهای مقوم و تکمیلی در راستای اجرای مؤثر مواد (۲) و (۳) قانون مذکور محسوب می‌شود. در مواد پیش‌گفته، دولت مکلف شده در هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کرده و مورد توجه قرار دهد.

۳- مهم‌ترین مرحله‌ای که با اصلاح مفاد مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مرتبط در نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری پیش‌بینی شد، مرحله درج در «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» ([qavanin.ir](http://qavanin.ir)) ظرف (۴۸) ساعت از زمان ابلاغ و گذشت مدت زمان ۱۵ روز پس از انتشار در سامانه مذکور است. بر این اساس بود که در متن اصلاحی ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت»، ملاک لازم‌الاجرا شدن یک مقرره، ۱۵ روز پس از انتشار در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» تصریح شده است؛ در حالی که پیش‌تر، ملاک لازم‌الاجرای مقرره، ۱۵ روز پس از انتشار در روزنامه رسمی ذکر شده بود. حکم مندرج در ماده (۳۰) اصلاحی «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت»، ابهامات در خصوص تعیین زمان لازم‌الاجرا شدن مقررات مربوط به کسب و کار را برطرف کرد.

۴ گرچه میان احکام قانونی و مقرراتی مربوط به نظام‌مندی بیشتر مقررہ گذاری، هم‌پوشانی‌هایی وجود دارد، اما با بررسی احکام، می‌توان دریافت به احکام مؤخر، به‌نوعی مکمل و توضیح‌دهنده احکام مقدم محسوب می‌شوند. بدین ترتیب، تلاش شده بین مفاد قانونی و مقرراتی مرتبط با موضوع مورد بحث، رشته پیوندی با هدف تحقق اراده قانونگذار برقرار شود. این رشته پیوند و در واقع تجمیع تکالیف قانونی و مقرراتی مربوط، به‌ویژه با صدور «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مصوب ۱۴۰۳/۲/۱) و بخشنامه مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸ دبیر هیئت‌دولت در زمینه تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار («تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار») صورت گرفت. محور قرار دادن دستورالعمل مذکور برای تدوین و انتشار هر مقررہ، راهکاری برای رفع پیچیدگی و تعدد احکام مربوط به موضوع مورد بحث است. هدف گزارش حاضر، تصریح و توضیح الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و الزامات اجرایی آن است. در گزارش مستقلی که در خصوص ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط در دست تهیه است، پیشنهادهای تقنینی، نظارتی و سیاستی برای اجرای دقیق‌تر و مؤثرتر مفاد قانونی و مقرراتی مذکور با توجه به مهم‌ترین چالش‌ها در اجرای مفاد مورد بحث، ارائه خواهد شد.



## منابع و مآخذ



[۱] امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم) (۱۴۰۴). مجموعه تنقیحی احکام ناظر بر تدوین، تنقیح و انتشار مقررات کسب و کار (کتابچه ۲۴۳۰)، تهران: ریاست جمهوری، معاونت حقوقی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، اداره چاپ و انتشار.

[۲] ایرنا (خبرگزاری جمهوری اسلامی) (۱۴۰۳/۴/۱۶). «وزیر اقتصاد در نامه‌ای به وزیر صمت تأکید کرد؛ ضرورت رعایت مفاد ۲۴ و ۳۰ قانون بهبود محیط کسب و کار در ثبت سفارش کالا»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.irna.ir/news/85531022>.

[۳] بیات، فرهاد. اظهار نظر راجع به پیش‌نویس گزارش حاضر، منتشر نشده.

[۴] دنیای اقتصاد (۱۴۰۴/۵/۲۰). «اثرات تغییر مداوم بخشنامه‌ها بر گمرکات کشور بررسی شد: سردرگمی تجاری در مرزها».

[۵] دنیای اقتصاد (۱۴۰۰/۴/۱۷). «چالش‌های فعالان اقتصادی در حوزه نظام بیمه‌ای و تأمین اجتماعی بررسی شد: تخریب کسب و کار با سیل بخشنامه».

[۶] زائری، محمد و محمدرضا عبداللهی (۱۴۰۲). «الزامات پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی موضوع ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی؛ شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار).

[۷] شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان تهران. صورت‌جلسات چهارمین جلسه مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۹، هشتاد و هفتمین جلسه مورخ ۱۴۰۱/۴/۷، و یکصد و چهارمین جلسه مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۶، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://service.tccim.ir/dialogue>.

[۸] مردی، محمدحسین، سیدعباس پرهیزکاری و حسین محمودی (۱۴۰۰). «آسیب‌شناسی نحوه وصول حق بیمه توسط سازمان تأمین اجتماعی با رویکرد رفع موانع تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۷۵۸۲.

[۹] مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (۱۴۰۴). «پایش ملی محیط کسب و کار ایران، تابستان ۱۴۰۴»، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل (۴۴)، دوره سی‌وششم.

[۱۰] مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۱). «الزامات اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (موضوع ماده (۲) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۸۲۶.

[۱۱] مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۰). الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، تهران: راه‌طلایی، به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی.

[۱۲] مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب و کار با رئیس جمهور، به شماره ۱۰/۱/۱۱۷۶۸ مورخ ۱۴۰۴/۹/۱۲.

[۱۳] مکاتبه رئیس مرکز ملی پایش و بهبود محیط کسب و کار با مدیرکل مرکزی سازمان توسعه تجارت ایران، به شماره ۸۰/۱۵۷۵۷ مورخ ۱۴۰۴/۸/۲۵.

[۱۴] مکاتبه سرپرست معاونت سیاست‌گذاری و راهبری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی با معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت و رئیس سازمان توسعه تجارت، به شماره ۸۰/۷۹۹۵۷ مورخ ۱۴۰۴/۵/۱۸.

[۱۵] مکاتبه شماره ۵۵۹۳۴/۱۵۲۳۵۹ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۸ معاون حقوقی رئیس جمهور در خصوص پیشنهاد اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت.

[۱۶] مکاتبه مشاور عالی وزیر و مدیرکل حوزه وزارتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با سرپرست اداره کل حوزه ریاست معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به شماره ۱۹۵۴۷ مورخ ۱۴۰۳/۸/۹.

عنوان: گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

DOI: 10.22034/mrc.report.21634

Permanent Link:

Publisher:



#### گزیده سیاستی

الزام دولت و دستگاه‌های اجرایی در خصوص اطلاع‌رسانی سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی و همچنین بهره‌گیری از مشارکت بخش خصوصی در چارچوب مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، گامی مهم در راستای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری محسوب می‌شود.



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](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)