

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



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۴/۲۲
Publish Date : 2026/07/13



عنوان: گزارش نظارتی درباره ارزیابی و چالش‌های اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
تهیه و تدوین (Author): احمد مرکز مال‌میری
واژه‌های کلیدی: مقررات‌گذاری، مقررہ گذاری، محیط کسب و کار، پیش‌بینی‌پذیری، حاکمیت قانون، ثبات
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: [10.22034/mrc.report.21676](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21676)

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

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

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☒، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم‌گری بخشی)

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: فرهاد بیات، مهدی مهدی‌زاده

ناظران علمی: محمدصادق محمدیان، سیدمهدی بنی‌طبا

گرافیک و صفحه‌آرایی: منیره حاجی‌محمدی

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی‌فر

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۷/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی	۱۰
۲-۲. سوابق قانونی و مقرراتی	۱۱
۳. ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و مقررات مربوط و بررسی چالش ها و موانع اجرا	۱۳
۳-۱. نهادهای پیگیری کننده و ارزیابی کننده مواد (۲۴) و (۳۰)	۱۴
۳-۲. یک نمونه از اجرای موفق ماده (۲۴) و آیین نامه اجرایی آن: مقررۀ تعرفه برق مشترکان صنعتی	۱۵
۳-۳. ارزیابی اجرای ماده (۲۴) و مقررات مربوط و بررسی چالش ها و موانع اجرا	۱۷
۳-۴. چالش های اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط و بررسی چالش ها و موانع اجرا	۲۱
۴. جمع بندی و پیشنهادهای سیاستی	۴۰
منابع و مأخذ.....	۴۳

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهشی موضوع نظام مندی وضع مقررات.....	۱۰
جدول ۲. پیشینه قانونی و مقرراتی مربوط به نظام مندی وضع مقررات.....	۱۱
جدول ۳. موضوع تبصره ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار	۱۶
جدول ۴. فهرست دستگاه های اجرایی اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه هفتم مشمول ماده (۱۱۸) قانون برنامه	۲۸
جدول ۵. ۲۵ مقررۀ اخیر بارگذاری شده در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران).....	۳۵

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

چکیده



مسئله بی‌ثباتی مقررات و رویه‌های اجرایی، همواره یکی از مسائل اصلی محیط کسب و کار عنوان شده است. مصادیق عمده بی‌ثباتی مقررات عبارت‌اند از تغییرات ناگهانی سیاست‌ها و مقررات، صدور بخشنامه‌های ناگهانی و خلق الساعه و عدم اطلاع‌رسانی از تصویب و اجرای مقررات. ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) و ماده (۳۰) الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، با هدف الزام دولت و دستگاه‌های اجرایی به نظام‌مندی بیشتر مقرر گذاری از طریق اطلاع‌رسانی در خصوص وضع مقررات جدید یا اصلاح مقررات پیشین، به‌ویژه از طریق الزام به درج در سامانه‌های اطلاعاتی (سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران) صورت گرفته است.

در گزارش پیش‌رو، به ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و مقررات مربوط و بررسی چالش‌ها و موانع اجرای احکام قانونی مذکور پرداخته شده است. در گفتار دیگر، اجرای ماده (۲۴) و مقررات مربوط ارزیابی و چالش‌ها و موانع اجرای آنها بررسی شده است. گفتار بعد به ارزیابی اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط و بررسی چالش‌ها و موانع اجرای آنها اختصاص یافته است. در این گفتار، به چالش‌ها و موانع مذکور در سه دسته کلی پرداخته شده که عبارت‌اند از: ۱. وجود برخی از قوانین مغایر با ماده (۳۰) یا تصویب مفاد قانونی مغایر با آن؛ ۲. عدم اجرای الزامات ماده (۳۰) و مقررات مربوط به سامانه‌های ثبت مقررات؛ ۳. عدم اجرای الزامات شکلی و آیینی وضع مقرر توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی. جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی در بخش پایانی گزارش ذکر شده است.



بیان / شرح مسئله

برای مقابله با چالش بی‌ثباتی مقررات و رویه‌های اجرایی، ماده (۲۴) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و ماده (۳۰) الحاقی به موجب ماده (۲) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» به تصویب رسیده است. اهداف قانونگذار از تصویب احکام مذکور، ثبات بخشی و پیش‌بینی‌پذیری بیشتر محیط حقوقی و اقتصادی، ارتقای کیفیت شکلی و ماهوی مقررات، زمینه‌سازی برای مشارکت بیشتر و مؤثرتر بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری، و تأمین دسترسی بیشتر و بهتر همگان، به‌ویژه فعالان اقتصادی، به مقررات است. در گزارشی که اخیراً منتشر شد، الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و مقررات مربوط بررسی شد. گزارش حاضر به ارزیابی و چالش‌های اجرای احکام قانونی و مقرراتی ناظر بر نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری اختصاص دارد. اجرای مواد یاد شده با وجود موفقیت‌های نسبی، با کاستی‌هایی مواجه بوده است و این احکام به‌طور ناقص و گاهی غیراثربخش اجرا شده‌اند. تداوم صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های خلق‌الساعه - به‌ویژه در حوزه‌های حساس مانند ارز، گمرک، مالیات و تأمین اجتماعی - در موارد بسیاری به نقض اهداف قانونگذار از تصویب مواد مذکور منجر شده است. با وجود این، می‌توان میزان اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط را در حد «متوسط» ارزیابی کرد.

نقطه‌نظر / یافته‌های کلیدی

۱. عدم رعایت اطلاع‌رسانی پیش از اجرا (ماده (۲۴) «قانون بهبود...»)

در بسیاری از موارد، تغییرات مقرراتی بدون رعایت مواعد زمانی مقرر (۱ تا ۶ ماه، بسته به موضوع) و بدون اطلاع‌رسانی عمومی مؤثر اجرا شده‌اند. مصادیق پرتکرار در حوزه‌های تجارت خارجی، گمرک، ارز، مالیات و تأمین اجتماعی مشاهده می‌شود.

۲. وجود سامانه‌های متعدد و عدم مرجعیت سامانه واحد

در قوانین و مقررات مربوط، به‌طور مکرر به دو سامانه ارجاع داده شده است: نخست، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» به نشانی اینترنتی (qavanin.ir)، در خصوص انتشار مصوبات؛ دوم، «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» به نشانی اینترنتی (dotic.ir)، در خصوص انتشار پیش‌نویس مقررات. در حالی که در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار» به هر دو پایگاه اشاره شده است، در ماده (۳) دستورالعمل مذکور، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «حداقل یک هفته قبل از صدور مقرر، پیش‌نویس اخیر را علاوه بر تارنمای خود، در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر نمایند». این دوگانگی، ابهاماتی را در مرجعیت و رسمیت سامانه اصلی ایجاد کرده است.

۳. ضعف جدی در مشارکت ذی‌نفعان (ماده (۳۰) «قانون بهبود...»)

سازوکار نظرخواهی عمومی و اخذ نظر تشکلهای اقتصادی پیش از تصویب مقررات، یا اجرا نشده یا به‌صورت حداقلی و غیرمؤثر انجام گرفته است.

۴. تعدد و پراکندگی مراجع مقررات‌گذار

وجود مراجع متعدد مقررات‌گذار در قالب شوراهای عالی، کمیسیون‌ها و... با صلاحیت‌های متداخل، اجرای منسجم مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» را با دشواری مواجه کرده است. به‌ویژه اینکه فهرست مراجع ذی‌صلاح در بسیاری از دستگاه‌ها نهایی و به‌روز نشده و همین امر، به اعمال سلیقه و نقض الزامات قانونی و مقرراتی در راستای نظام‌مندی بیشتر مقررگذاری انجامیده است. علاوه بر این، تدوین و تصویب مقررات به مراتب تأثیرگذارتر از مقررات مصوب دولت و دستگاه‌های اجرایی توسط برخی از مراجع و شوراهای عالی (مانند «شورای عالی

هماهنگی اقتصادی سران قوا» با توجه به مستثنا بودن چنین مراجعی از شمول احکام (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط، پروژه کلان نظام‌مندی مقررات‌گذاری را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

با توجه به تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات متعدد ناظر بر اجرای آنها در قالب آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...، به نظر می‌رسد تا گذشت زمان قابل توجه، باید از تصویب قانون و مقرر جدید یا اصلاح مفاد قانونی و مقرراتی در این خصوص اجتناب کرد؛ چرا که مقامات مجری را در اعمال احکام موجود با چالش‌های بیشتری از چالش‌های فعلی مواجه خواهد کرد. بر این اساس است که چنان که در گزارش بررسی الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» تصریح شد، راهکار پیشنهادی برای سازگاری و انسجام بین مواد قانونی و مقرراتی با هدف اجرای آسان‌تر و مؤثرتر، محور قرار دادن «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مصوب ۱۴۰۳/۲/۱) است.

با وجود اهمیت ملاحظه پیش گفته، به نظر می‌رسد یکسان‌سازی مرجع «پایگاه» قوانین و مقررات و رفع دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ای، امری ضروری است. ماده (۳۰) اصلاحی «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت» (مصوب هیئت وزیران ۱۴۰۳/۱۰/۲۳) نشانگر آن است که از نظر دولت، «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (به نشانی اینترنتی qavanin.ir)، سامانه مرجع قوانین و مقررات محسوب می‌شود. در این مرحله یا دو سامانه اصلی («پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات...» به نشانی اینترنتی dotic.ir و «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» به نشانی اینترنتی qavanin.ir)، ادغام و یکپارچه شوند یا آنکه درج پیش‌نویس مقررات نیز در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» صورت گیرد. دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ها، اعمال ضمانت اجرای ماده (۳۰) «قانون بهبود...» (یعنی نافذ نبودن مقرر در صورت عدم ثبت در پایگاه) در عمل دشوار خواهد بود.

در سطح نظارتی، استفاده فعال‌تر و هدفمندتر مجلس و کمیسیون‌های تخصصی از گزارش‌های سامانه‌های نظارتی و شکایات ثبت شده فعالان اقتصادی، به‌ویژه در قالب احضار مقامات دستگاه‌های متخلف و پیگیری اجرای تعهدات قانونی، از اهمیت بالایی برخوردار است. علاوه بر این، طراحی سازوکارهای کنترلی پیشینی برای جلوگیری از ابلاغ مقرراتی که فرایند بارگذاری در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور را در مواعد مقرر طی نکرده یا به انجام فرایندهای نظرخواهی از بخش خصوصی ملزم نبوده‌اند، می‌تواند از بروز بسیاری از مشکلاتی که بر اثر تصویب مقررات خلق‌الساعه ایجاد خواهد شد، پیشگیری کند. شفاف‌سازی عمومی عملکرد دستگاه‌ها در میزان پایبندی به الزامات قانونی و مقرراتی نیز می‌تواند به عنوان ابزار فشار نهادی و اجتماعی مؤثر عمل کند.

در پایان، در سطح سیاستی، نهادینه‌سازی مفهوم ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات به عنوان یکی از شاخص‌های کلیدی ارزیابی عملکرد مدیران اجرایی، حرکت به سوی تنقیح و ساده‌سازی مقررات و همچنین مقررگذاری حداقلی به جای تولید مداوم مقررات جدید، و تقویت نهادی و فنی «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» به عنوان مرجع یگانه و قابل اتکا، از جمله اقداماتی است که می‌تواند در میان مدت به بهبود پایدار محیط حقوقی کسب و کار منجر شود.

۱. مقدمه

نظام‌مندی بیشتر وضع مقررات (مقرره‌گذاری / مقررات‌گذاری)، به معنای موسّع، شامل افزایش کیفیت مقررات، کاهش کمیت مقررات، ثبات بیشتر مقررات وضع شده، اجتناب از تغییر ناگهانی مقررات و جلوگیری از وضع مقررات خلق الساعه و غافل‌گیرکننده فعالان اقتصادی، همواره در دستور کار سیاستگذاران و قانونگذاران قرار داشته است. همچنین بازنگری در رویه‌های دستگاه‌ها و مقامات اداری در تولید انبوه مقررات محل کسب و کار، به یکی از مهم‌ترین مطالبات بخش خصوصی و فعالان کسب و کار تبدیل شده و به نحو مکرر در جلسات نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی با مقامات دولتی مطرح شده است. این مطالبه با وجود تکرار و پیگیری‌های بسیار، در رویه‌های مقررات‌گذاری دستگاه‌های اجرایی اجابت نشد تا اینکه در اواخر سال ۱۳۹۰، قانونگذار در حکمی در «قانون بهبود مستمر کسب و کار»، دولت و دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرد که «هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند» (ماده (۲۴) قانون مذکور). با تصویب این حکم، مرحله‌ای جدید از فرایند نظام‌مندی مقررات آغاز شد؛ مرحله‌ای که مبتنی بر اعمال الزامات متعدد و چارچوب‌بندی فرایند مقررات‌گذاری از طریق قانون و مقررات است.

گام بعد در مسیر نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری، توسل به تدابیر سامانه‌ای برای لازم‌الاجرا کردن احکام مربوط به فرایند تدوین و انتشار مقررات بود. در واقع می‌توان گفت با توجه به عدم تغییر در رویه مقررات‌گذاری‌های ناگهانی و مکرر توسط دستگاه‌ها و مقامات دولتی، الزام کلی مندرج در ماده (۲۴) «قانون بهبود...» برای تغییر رفتارها و رویه‌های مقررات‌گذاران، فاقد اثربخشی کافی تشخیص داده شد و قانونگذار تصمیم گرفت احکامی جزئی‌تر و با ویژگی لازم‌الاجرائی بیشتر از طرق در دسترس به تصویب برساند. به این ترتیب، پس از گذشت چهار سال از تصویب ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، ماده دیگری (ماده (۳۰)) به قانون مذکور الحاق شد که دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرد پیش‌نویس مقررات خود را یک هفته قبل از صدور، در تارنمای (سایت) خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند. این تدبیر چنان‌که در اصل حکم تصریح شده است، با هدف تمهید «فرصت لازم برای اعلام نظرات عموم یا فعالان اقتصادی و تشکل‌ها» درباره پیش‌نویس مقررات در نظر گرفته شده است. اما نکته مهم دیگر در ماده (۳۰) الزام دستگاه‌های اجرایی به ثبت هرگونه مقرره در «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار» است. در فراز پایانی این ماده، در حکمی بسیار مهم، «نافذ» بودن مقررات، به ثبت در پایگاه مذکور منوط شده است. بنابراین حکم پیش‌گفته، تحولی بزرگ در نظام قانونگذاری و مقررات‌گذاری ایران محسوب می‌شود و انتظار می‌رود تدابیر قانونی اتخاذ شده، به اجرای دقیق احکام قانونی مربوط بینجامد.

با این حال، شواهد و مکاتبات متعدد، حاکی از چالش‌ها و عدم اجرای کامل این مواد قانونی است که به تداوم بی‌ثباتی، کاهش پیش‌بینی‌پذیری و تضییع حقوق فعالان اقتصادی منجر شده است. گزارش نظارتی حاضر با هدف ارزیابی وضعیت موجود و شناسایی موانع اجرای این مواد قانونی تدوین شده است تا زمینه‌ساز اجرای دقیق و مؤثر مواد مذکور باشد. این گزارش نظارتی با رویکرد تحلیلی-توصیفی و بر پایه تحلیل اسنادی و محتوایی منابع موجود و مکاتبات رسمی تدوین شده است.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی

در گزارشی که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «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)» منتشر شده است [۱۰]، ضمن توضیح مهم‌ترین دستاوردهای انتشار قوانین و مقررات، به سوابق قانونی-مقرراتی مربوط به انتشار قوانین و مقررات در کشور پرداخته شده است. نکته مهم بررسی شده در گزارش مذکور، تحلیل حکم منوط کردن نافذ بودن یک مقرر، به ثبت در پایگاه قوانین و مقررات است. در گزارش مذکور پیش‌بینی شده است که اجرای کامل حکم پیش‌گفته با موانعی جدی مواجه شود. این امر به دلیل تعدد نهادهای مقررات‌گذار و حجم قابل توجه مقررات است. اجرای کامل این حکم همچنین می‌تواند محدودیت‌هایی در اختیارات مربوط به مقررات‌گذاری پدید آورد و صلاحیت‌های مقررگذاری را که مدت‌های مدیدی بدون مانع اعمال می‌شده است با موانعی مواجه کند.

کتاب دیگری که درباره مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» منتشر شده و به کرات در گزارش پیشین راجع به الزامات اجرای احکام قانونی و مقرراتی مربوط مورد استناد قرار گرفته، «مجموعه تنقیحی احکام ناظر بر تدوین، تنقیح و انتشار مقررات کسب و کار (کتابچه ۲۴۳۰)» است [۲]. ویژگی مهم مجموعه مذکور، انتشار بخش عمده‌ای از مکاتبات مقامات دولتی و حکومتی با معاونت حقوقی ریاست جمهوری درباره کیفیت اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مربوط به موضوع مورد بحث است.

در پژوهش‌های اخیر که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس درباره موضوع مورد بحث منتشر شده، الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و مقررات مربوط بررسی شده است [۱۱]. در خصوص الزامات اجرای ماده (۲۴)، دامنه موضوعات مقررات مشمول آیین‌نامه ماده (۲۴) و مراجع و مقامات ذی‌صلاح برای وضع مقرر توضیح داده شده است. در بحث از الزامات اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط، مکمل بودن ماده (۳۰) برای مواد (۲) و (۳) قانون مذکور و همچنین الزامات اجرای آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰)، مورد توجه قرار گرفته است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی موضوع نظام‌مندی وضع مقررات

ردیف	عنوان	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد
۱	«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
۲	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
۳	«گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»	۱۴۰۵	۲۱۶۳۴	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق قانونی و مقرراتی

در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (به شماره مسلسل ۱۸۸۲۶)، سوابق تقنینی و مقرراتی درباره ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تا پایان شهریورماه ۱۴۰۱، بررسی شد. در گزارش اخیر مرکز پژوهش‌ها درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) [۱۱] قوانین و مقررات مربوط به موضوع به دو دسته کلی پیش از تصویب و پس از تصویب «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» تقسیم‌بندی و احکام قانونی و مقررات مصوب مهرماه ۱۴۰۱ به بعد در خصوص موضوع، به تفصیل توضیح داده شد. در جدول ۲، عنوان و مشخصه ۲۳ مورد قانون و مقرر دربار موضوع نظام‌مندی بیشتر مقررات درج شده است.

جدول ۲. پیشینه قانونی و مقرراتی 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 تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به‌هنگام نگهداشتن آنها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران	رئیس‌جمهور (بخشنامه)	۱۳۸۹/۳/۹	کل مواد
۵	«قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۰/۱۱/۱۶	(۲۴) و (۳۰)
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 رئیس‌جمهور	۱۳۹۱/۸/۲۸	کل مواد
۷	«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»	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)
۹	تصویب‌نامه درخصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز روی درگاه ملی مجوزهای کشور [اتخاذ تصمیماتی درخصوص تسریع در شروع و توسعه کسب و کارها]	هیئت وزیران	۱۳۹۹/۷/۲۷	(۶)
۱۰	بخشنامه درخصوص الزام تمامی دستگاه‌های اجرایی مبنی بر بهره‌گیری از نظرات تشکلهای اقتصادی غیردولتی نظیر اتاق‌های بازرگانی، منابع، معادن و کشاورزی ایران و تشکلهای کارفرمایی و کارگری	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۰/۱۰/۲۵	کل مواد
۱۱	بخشنامه اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۱/۵/۲۲	کل مواد
۱۲	بخشنامه درخصوص ضرورت افزایش ثبات، امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و اطلاع‌رسانی مؤثر مقررات مرتبط با محیط کسب و کار	معاون حقوقی رئیس‌جمهور	۱۴۰۱/۵/۲۲	کل مواد



ردیف	عنوان سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب / ابلاغ	شماره ماده / مواد
۱۳	«آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار»	هیئت وزیران	۱۴۰۲/۱/۳۰	کل مواد
۱۴	«آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»	هیئت وزیران	۱۴۰۲/۱۱/۱۵	کل مواد
۱۵	دستورالعمل 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	
۲۰	بخشنامه شماره ۱۴۰۳/۸۹۶۶۷۲ 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 هیئت دولت	۱۴۰۳/۱۲/۸	کل مواد
۲۲	آیین‌نامه «اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت	هیئت دولت	۱۴۰۴/۵/۱۲	کل مواد
۲۳	بخشنامه شماره ۶۳۷۶۹/۱۶۱۳۸۱ خطاب به کلیه دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها	دبیر هیئت دولت	۱۴۰۴/۹/۲۴	-

مأخذ: همان.

باتوجه به محوریت مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در گزارش حاضر، در کادرهای ۱ و ۲، متن کامل دو ماده مذکور درج شده است.

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، هر گونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجراء 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.

کادر ۲. 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 ذی‌ربط رئیس‌جمهور حداکثر شش ماه پس از لازم‌الاجرا 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 تشکلات 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 لازم‌الاجرا شدن این قانون، مقررات تنها در صورت ثبت در پایگاه موضوع این ماده نافذ می‌باشد.

از آنجاکه در گزارش پیشین در خصوص موضوع مورد بحث («گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار») به تفصیل به احکام قانونی و مقرراتی ناظر بر نظام‌مندی بیشتر وضع مقررات پرداخته شده، در گزارش حاضر از تکرار آنها اجتناب شده و در موارد ضروری، به ذکر موضوع مقرر و عنوان آن اکتفا شده است.

۳. ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و مقررات مربوط و بررسی چالش‌ها و موانع اجرا

پیش از آغاز این گفتار، ضروری است در خصوص ارزیابی صورت گرفته از اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» در گزارش حاضر، به این نکته توجه شود که ارزیابی کمی از موارد نقض یا رعایت مفاد احکام (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط، به دلیل تعدد فوق‌العاده مقررات و کثرت دستگاه‌های مقررات‌گذار، امری بسیار دشوار و مستلزم دسترسی به اطلاعات جزئی از فرایند تدوین و تصویب مقررات است. علاوه بر اینها، ارزیابی کمی باید در بازه زمانی مشخص و با صرف وقت و هزینه بسیار انجام شود. آنچه در گزارش حاضر به عنوان ارزیابی اجرا انجام شده است، می‌توان ارزیابی کلی اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مربوط دانست. به این معنا که با ذکر نمونه‌هایی از اجرا یا نقض احکام مورد بحث، تلاش شده است مهم‌ترین موانع اجرای کامل و دقیق مفاد قانونی و مقرراتی و چالش‌های پیش‌رو، شناسایی و تحلیل شود.

۳-۱. نهادهای پیگیری کننده و ارزیابی کننده مواد (۲۴) و (۳۰)

طبق قانون اساسی و قوانین عادی، مراجع نظارتی بر اجرای قوانین و مقررات مشخص شده‌اند که در این میان، مجلس شورای اسلامی و نهادهای زیرمجموعه آن مانند دیوان محاسبات کل کشور، از جایگاه قابل توجهی برخوردارند (در ادامه به نمونه‌ای از اقدامات دیوان محاسبات اشاره خواهد شد). اما در بحث حاضر، پیگیری و نظارت بر اجرا از طرق دیگری نیز در طول سال‌های گذشته اعمال شده است.

یکی از نکات شایان توجه و البته قابل تقدیر در این خصوص آن است که معاونت حقوقی ریاست جمهوری، چنان‌که از مکاتبات متعدد برمی‌آید، علاوه بر آنکه خود ابتکار عمل تهیه مقررات مربوط به اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) و پیگیری برای تصویب آنها را در هیئت وزیران بر عهده داشته است، کارویژه نظارت دقیق بر اجرای مفاد قوانین و مقررات مورد بحث را با واکنش‌های به موقع و سریع در قالب توصیه و تذکر به دستگاه‌های اجرایی متخلف به انجام می‌رساند. به طوری که معاونت حقوقی ریاست جمهوری در مکاتباتی تصریح کرده است، سوای نظارت و پایش دستگاه‌ها و تذکر برای رعایت مواد (۲۴) و (۳۰)، اقدامات دیگری نیز در راهنمای اجرایی شدن مواد مذکور صورت گرفته است که برخی از آنها عبارت‌اند از: - برگزاری دوره‌های آموزشی دستگاه‌های اجرایی در خصوص ثبت و بارگذاری مقررات در سامانه ملی قوانین و مقررات و پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار برای بیش از ۵۰ دستگاه؛

- برگزاری همایش‌های آموزشی و نشست‌های ترویجی به منظور آشنایی ابزار با احکام مرتبط با مواد (۲۴) و (۳۰)؛

- برگزاری نشست‌های تخصصی با معاونان حقوقی دستگاه‌های اجرایی، نمایندگان قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی در خصوص هم‌افزایی و هماهنگی در اجرای احکام قانونی مربوطه [۲۱].

علاوه بر اینها، معاونت مذکور تلاش کرده است از مشارکت اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی نیز با هدف اجرای مؤثر مواد قانونی و مقرراتی مورد بحث بهره‌مند شود. برای نمونه، در مقرره‌ای با عنوان «راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات» (مصوب ۱۴۰۳/۷/۳۰ معاون حقوقی رئیس جمهور) تصریح شده است: «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (به عنوان دبیرخانه کمیته حمایت از کسب و کار و شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی) با همکاری سایر اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی موظف است گزارش نقض موردی حقوق مندرج در این راهنما را به نحو مستمر و نیز پایش تحقق آن را سالیانه به وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت حقوقی ریاست جمهوری ارسال نماید» (بند «۱۴» مقرر به عنوان «رصد و پایش»).

یکی از اقدامات قابل توجه معاونت حقوقی ریاست جمهوری درباره موضوع مورد بحث، برگزاری جلسات هم‌اندیشی و هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی برای اعمال نظارت مؤثرتر و هماهنگ بر دستگاه‌های اجرایی است. برای نمونه در جلسه‌ای که در تیرماه ۱۴۰۳ با حضور نمایندگان دادستانی کل کشور، دیوان محاسبات کل کشور، دادگستری کل استان تهران، دیوان عدالت اداری، وزارت امور اقتصادی و دارایی و اتاق‌های سه گانه (بازرگانی، اصناف و تعاون) برگزار شده، توافقاتی در قالب تقسیم کار نظارتی بین نهادهای مسئول صورت گرفته است. برای نمونه، در بند «۳» صورت جلسه مذکور چنین تصریح شده است: «دستگاه‌های نظارتی، به ویژه دیوان عدالت اداری، ترتیبی اتخاذ نمایند که موضوعات مرتبط با اجرای احکام [۲۴) و (۳۰) قانون بهبود... به صورت فوری رسیدگی و تدابیر لازم در چارچوب قوانین و مقررات اتخاذ... گردد» [۲۴]. همچنین پیشنهاد شده است بخشنامه دبیر هیئت دولت (به شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸) به عنوان یکی از شاخص‌های عملکرد دستگاه‌های اجرایی در جشنواره شهید رجایی، به دلیل «تأثیر قابل توجه اجرایی شدن این بخشنامه در افزایش رضایت‌مندی فعالان اقتصادی و بهبود محیط کسب و کار»، ملاک عمل قرار گیرد [۲۲].^۱

تأکید بر اجرای مواد مورد بحث گزارش حاضر، به تدریج در مصوبات متعدد دولت قابل مشاهده است. برای نمونه در کادر ۳، یکی از مصوبات اخیر دولت که بر ضرورت اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط و همچنین سازوکارهای نظارتی تأکید دارد، درج شده است.

۱. پیش‌تر نیز وزیر امور اقتصادی و دارایی وقت به این ابزار تشویقی در یکی از مکاتبات خود اشاره کرده بود، به این شرح: «... به منظور رصد و پایش میزان و اثربخشی اجرای تکالیف مربوطه، انجام اقدامات فوق‌الذکر، ملاک عمل و مبنای محاسبه سنج‌ها و مؤلفه‌های شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مرتبط با بهبود محیط کسب و کار در جشنواره شهید رجایی در سال جاری خواهد بود» (مکاتبه شماره ۸۰/۱۶۷۸۹۰ مورخ ۱۴۰۳/۹/۱۳ وزیر امور اقتصادی و دارایی در خصوص اجرای تکالیف قانونی مرتبط با بهبود محیط کسب و کار و تسهیل صدور مجوزها، به نقل از: [۲۱]).

کادر ۳. ماده (۱۰) «برنامه اقدامات دولت جهت افزایش سرمایه‌گذاری برای تولید در سال ۱۴۰۴» (مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۴)

دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند جهت وضع هر گونه مقررہ جدید و تغییر رویه‌های اداری، ضوابط تدوین، تصویب و ابلاغ مقررات موضوع قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ را رعایت نمایند.

تبصره ۱: وزارت با همکاری معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، شکایات ثبت شده در سامانه ir.2430 در خصوص مقرراتی که بدون رعایت ضوابط مربوط وضع شده‌اند را به دستگاه وضع‌کننده مقررہ و نهاد‌های ذی‌ربط اطلاع دهد.

تبصره ۲: هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار در چارچوب اختیارات قانونی خود، پیشنهاد ابطال هر گونه مقررہ جدیدی که بدون رعایت ضوابط مربوط، تصویب شده و در محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار کشور ناهماهنگی ایجاد می‌کند را به مراجع ذی‌صلاح ارائه نماید.

* ابلاغی به شماره ۲۶۷۸۱/ت ۶۳۹۸۸ هـ مورخ ۱۴۰۴/۲/۲.

از دیگر نهاد‌های ناظر که می‌تواند نقش قابل توجهی از اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مورد بحث ایفا کند، سازمان بازرسی کل کشور است. طبق اصل (۱۷۴) قانون اساسی، یکی از وظایف سازمان مذکور، «اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری» است. نقش سازمان بازرسی به‌ویژه از این رو اهمیت دارد که آغاز فرایند رسیدگی به تخلف «نقض قوانین و مقررات مربوط» (مستند به بند «۲» ماده (۸) «قانون رسیدگی به تخلفات اداری»، مصوب ۱۳۷۲/۹/۷)، گزارش سازمان مذکور است. طبق صدر بند «ه» ماده (۲) «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹) (الحاقی به موجب بند «ه» ماده (۲) «قانون اصلاح موادی از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» (مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵))، «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری‌اند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست‌جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری می‌کند...».

در گفتار پیش‌رو، با استناد به مکاتبات مختلف و به‌ویژه مکاتبات معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و اتاق ایران، به ارزیابی اجرا و همچنین موانع اجرای دقیق مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مرتبط خواهیم پرداخت.

۲-۳. یک نمونه از اجرای موفق ماده (۲۴) و آیین‌نامه اجرایی آن: مقررہ تعرفه برق مشترکان صنعتی

چنان‌که در جدول موضوع تبصره ماده (۲۴) «قانون بهبود...» (ضمیمه «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود...» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۱۵)) تصریح شده است، زمان انتشار مقررہ مربوط به نرخ آب و برق بنگاه‌های اقتصادی، یک ماه قبل از اجراست (جدول ۳).

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

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

مأخذ: ضمیمه «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۱۵).

با وجود این، اجرای این مقرره توسط دستگاه اجرایی مربوط، با چالش‌هایی مواجه بود تا اینکه در نهایت، در تبصره ماده (۳) «قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق» (مصوب ۱۴۰۱/۸/۱۵) مقرر شد: «دستورالعمل تعیین بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی موضوع این ماده، حداکثر تا پایان فروردین ماه هر سال، توسط کارگروهی متشکل از نمایندگان وزارت نیرو و ... تهیه و توسط وزیر نیرو ابلاغ می‌شود». با وجود این، مصوبات موضوع حکم مذکور با تأخیر بسیار ابلاغ می‌شد. برای نمونه «مصوبه وزارت نیرو در خصوص بهای انرژی برق مشترکان صنعتی در سال ۱۴۰۲ در تاریخ ۱۴۰۲/۱۱/۷^۱ به تصویب رسید. همچنین «مصوبه وزارت نیرو در خصوص بهای انرژی برق مشترکان صنعتی در سال ۱۴۰۳»، در تاریخ ۱۴۰۳/۷/۱ تصویب و ابلاغ شد. اما نکته مهم دیگر اینکه نرخ جدید اعلامی برق، طبق مصوبه اخیر وزیر نیرو، عطف به ماسبق شد؛ به این شرح که در بند «۱» مصوبه مقرر شد: «با در نظر گرفتن متوسط نرخ قراردادهای تبدیل انرژی معادل ۷۲۴۳ ریال به ازای هر کیلووات ساعت، بهای برق مشترکان موضوع این تبصره از ابتدای اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۳ در تمامی فصول سال بر مبنای جدول زیر^۲ محاسبه و دریافت می‌گردد». پس از ابلاغ مصوبه مذکور، تشکلهای بخش خصوصی به شدت اعتراض کردند؛ از جمله اتاق بازرگانی، صنایع و معادن اصفهان طی مکاتباتی با معاون اول رئیس جمهور مصوبه مذکور، تصریح کرد که مصوبه مورد بحث با «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود...» و دیگر مقررات مغایر است. در مکاتبه تصریح شده است: «فعالان بخش خصوصی و تولیدکنندگانی که تولید، برنامه‌های فروش و قیمت‌های خود را بر مبنای نرخ ماقبل مصوبه مذکور انجام داده‌اند، با اجرایی شدن این مصوبه و دریافت قبض‌های برق چندبرابری، نسبت به گذشته، به شدت غافلگیر و معترض هستند... هر چند بخش خصوصی با اقتصادی نمودن بهای انرژی موافق است، اما این اقدام عجیب بدون اصلاحات ساختاری، نه تنها نارضایتی شدید را به دنبال داشته، بلکه سبب ایجاد مشکلات پیچیده‌تری برای توسعه کشور خواهد شد...» [۱۷]. رئیس

۱. مصوبه وزارت نیرو به شماره ۱۴۰۳/۴۲۲۱۹/۱۰۰.

۲. این جدول که در مصوبه درج شده است، شامل ستون‌هایی با عناوین «کد تعرفه»، «گروه‌بندی مشترکان صنعتی»، «ضریب نرخ قراردادهای تبدیل انرژی (ECA)»، و «بهای انرژی (ریال بر کیلووات ساعت)» است.

«هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» نیز در مکاتبه‌ای با وزیر نیرو، ضمن تصریح به مفاد مواد (۳۰) و (۲۴) «قانون بهبود...»، آیین‌نامه‌های اجرایی، به‌ویژه پیوست ماده (۳) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) مذکور، مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود...» مبنی بر اخذ نظر اتاق‌ها و سایر تشکلهای اقتصادی بخش خصوصی و «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با کسب و کار»، خواستار رعایت ضوابط قانونی نحوه تصویب و ابلاغ مقررات در ابلاغیه مورد بحث شد [۲۸].

در پاسخ به نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی، وزیر نیرو در اظهارنظری عجیب، ابلاغیه مورد اعتراض (مصوبه وزارت نیرو در خصوص بهای انرژی برق مشترکان صنعتی در سال ۱۴۰۳) را «وضع مقرر» یا «تغییر سیاست» ندانسته است؛ به این شرح: «بهای برق مشترکان صنعتی توسط قانونگذار در صدر ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، به‌طور صریح تعیین شده است و در تبصره ذیل آن نیز وظیفه تهیه دستورالعمل کارگروه مربوطه قرار داده [شده] است. ملاحظه می‌گردد و با عنایت به نص صریح قانون که متضمن تعیین بهای برق مشترکان صنعتی و رویه تدوین آن می‌باشد، ابلاغیه شماره ۱۴۰۳/۴۲۲۱۹/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۷/۱، وضع مقرر یا تغییر سیاست نبوده و مشمول مفاد مندرج در ماده (۲۴) و ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار که بر آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها یا بخشنامه‌های مربوط به حوزه اختیارات دستگاه‌های اجرایی تأکید دارند، نمی‌باشد» [۲۹].

در واکنش به ادعاهای مطرح شده توسط وزارت نیرو، معاونت حقوقی ریاست جمهوری در مکاتبه‌ای با یادآوری مفاد قانونی و مقرراتی مربوط به مراحل تدوین، تصویب و انتشار مقررات، تصریح کرده است: «... مقتضی است ترتیبی اتخاذ شود تا دستورالعمل تعیین بهای برق مصرفی مشترکان صنعتی، با رعایت مقررات فوق، حداکثر تا پایان سال ۱۴۰۳، تصویب، ابلاغ و در پایگاه ملی اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، منتشر [شود] تا مهلت زمانی مذکور در ردیف ۳ جدول پیوست آیین‌نامه ماده (۲۴) قانون [بهبود...] نیز رعایت گردد» [۲۷]. پس از طرح شکایت نسبت به مصوبه مورد بحث در دیوان عدالت اداری و درخواست صدور دستور موقت بر توقف اجرای مصوبه مورد بحث وزارت نیرو، دادنامه شماره ۱۴۰۳۳۱۳۹۰۰۰۲۴۰۷۸۸۳ تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۰۹ صادره از هیئت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری مبنی بر قرار توقف اجرای این مصوبه صادر و چنین مقرر شد: «اجرای مصوبه مذکور توسط وزارت نیرو، متوقف و ابطال شده و موضوع توسط شرکت توانیر به استان‌ها ابلاغ شود. همچنین مشارکت بخش خصوصی طبق مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و آیین‌نامه‌های اجرایی آن، در تنظیم مصوبات ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق رعایت شود». در ادامه در تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۸ شرکت توانیر طی مکاتبه‌ای با موضوع اجرای دستور موقت صادره از هیئت تخصصی صنایع و بازرگانی دیوان عدالت اداری، به شرکت‌های زیرمجموعه، اقدام براساس دادنامه مذکور را طی بازه ۱۴۰۳/۲/۱ لغایت ۱۴۰۳/۷/۱ اعلام کرد [۱۴].

پیگیری‌ها و مکاتبات پرشمار برای اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مورد بحث، باعث شد وزارت نیرو برای سال ۱۴۰۴، ابلاغیه تعرفه برق مشترکان صنعتی را در موعد مقرر تصویب کند و یک ماه پیش از اجرا، به اطلاع عموم برساند. به این ترتیب که در «ابلاغ صورت جلسه کارگروه ماده (۳) قانون مانع‌زدایی از توسعه صنعت برق، موضوع تعرفه برق مشترکان صنعتی در سال ۱۴۰۴ تصریح شده که کارگروه مذکور در تاریخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۴ برگزار شده و مصوبه جهت اجرا از ابتدای اردیبهشت ماه سال ۱۴۰۴ ابلاغ می‌شود».

۳-۳. ارزیابی اجرای ماده (۲۴) و مقررات مربوط و بررسی چالش‌ها و موانع اجرا

۳-۳-۱. شمول «سیاست‌ها» در ماده (۲۴)

یکی از الزامات مهم اجرای دقیق هر قانون و مقرر، شفافیت، عدم ابهام، صراحت واژگان و عبارت‌ها و در مجموع قابلیت فهم حکم مقرر شده، بدون نیاز به تفاسیر و تعبیر متعدد است. در ماده (۲۴) «قانون بهبود...» دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند هرگونه تغییر در «سیاست‌ها»، «مقررات» و «رویه‌های اقتصادی» را پیش از اجرا، به اطلاع همگان برسانند. این سؤال قابل طرح است که معنای «سیاست‌ها» و نسبت آن با «مقررات» چیست؟ شمول «سیاست‌ها»ی مندرج در ماده مذکور کدام‌اند؟ علاوه بر اینها، نسبت «سیاست»، «قانون» و «مقررات» با یکدیگر، موضوعاتی قابل بحث و مجادله برانگیز است.



از لحاظ نظری می‌توان «سیاست» را ناظر بر ایده‌های کلی سیاست‌مداران، و قانون را تجلی حقوقی آن سیاست‌ها تعریف کرد. با این حال، مروری بر ادبیات اقتصادی و سیاست‌گذاری بیانگر آن است که در موارد بسیاری، واژه «سیاست»، اعم از «قانون» است. برای مثال، زمانی که از «اجرای سیاست‌ها» یا «اثر بخشی سیاست‌ها» سخن گفته می‌شود، می‌توان «اجرای قوانین» یا «اثر بخشی قوانین» مربوط را نیز بخشی از مراد گوینده در نظر گرفت.

باتوجه به مرز مفهومی ظریف و مبهم بین «قانون» و «سیاست»، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، بر دو معنای کلی از «سیاست» قابل تفکیک است:

نخست: «سیاست» به معنای عام یا موسّع که شامل هر گونه راهبرد، خط‌مشی، برنامه، تصمیم، دستور، قانون، مقرر و... است؛
دوم: «سیاست» به معنای خاص که ناظر بر مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام با عنوان «سیاست‌های کلی نظام» است.
در چارچوب تفکیک پیش گفته، به نظر می‌رسد در برخی موارد که «سیاست‌ها» در متن قوانین به کار برده شده‌اند، مراد قانونگذار معنای عام و موسّع است و در برگیرنده «قوانین» نیز می‌شود. یکی از این موارد، ماده (۲۴) «قانون بهبود...» است. در ماده (۱) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب هیئت وزیران، مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۵) واژه‌های «سیاست»، «مقررات» و «رویه» به این شرح تعریف شده است:

- ۱ سیاست: خط‌مشی‌های بنیادین که تصمیمات مقامات و مراجع ذی‌صلاح در دستگاه‌های اجرایی براساس آنها اتخاذ می‌شود.
- ۲ مقررات: هر گونه مقرر اقتصادی تحت هر عنوان از قبیل آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه که در دستگاه‌های اجرایی وضع می‌شود.
- ۳ رویه: شیوه‌های اجرایی مرسوم که مورد عمل مقامات و مراجع ذی‌صلاح در دستگاه‌های اجرایی است.

بدیهی است که یکی از مصادیق «خط‌مشی‌های بنیادین»، لوایحی است که به احتمال بسیار به «قانون» تبدیل خواهند شد. با وجود این، در جدول ۳ که ۱۰ مورد از موارد مشمول ماده (۲۴) و آیین‌نامه اجرایی آن فهرست شده، اثری از «سیاست» نیست، بلکه مقرراتی در خصوص صادرات و واردات، امور گمرکی، نرخ آب و برق و دیگر ضوابط تصریح شده است. نتیجه اینکه واژه «سیاست‌ها» در ماده (۲۴)، ناظر به کلیت تصمیمات، برنامه‌ها، راهبردها، خط‌مشی‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی است. هدف قانونگذار از به کار بردن واژه «سیاست‌ها»، تأکید بر شمول گسترده احکام مندرج در ماده (۲۴) است. بر همین سیاق، صرفاً یک مورد از موارد مندرج جدول پیوست آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴)، «رویه اجرایی» محسوب می‌شود («اعمال محدودیت در ارائه برق و گاز به واحدهای تولیدی») که این مورد نیز در اغلب موارد، به موجب یک مقرر اعمال می‌شود [۱۲]. بر همین سیاق، شاید بتوان گفت منظور از «سیاست‌ها»، مقررات بسیار مهم و تأثیرگذار است که توسط هیئت وزیران یا دیگر مراجع مقررات‌گذار به تصویب می‌رسد.

باتوجه به توضیحات پیشین، به نظر می‌رسد در مفهوم «سیاست‌ها» ابهاماتی وجود دارد و طبعاً برای اجرای حکم اعلام «سیاست‌ها» پیش از اجرایی شدن، موانعی وجود دارد. مهم‌ترین نکته ابهام به این امر باز می‌گردد که در متن ماده (۲۴)، «دولت» و «دستگاه‌های اجرایی» مکلف به اجرای حکم شده‌اند. سؤال مهم آن است که در نظام جمهوری اسلامی ایران، حدود صلاحیت «دولت» در سیاست‌گذاری چیست و به عبارت دقیق‌تر، آیا دولت اختیاری در تعیین «خط‌مشی‌های بنیادین» دارد؟ اگر پاسخ به سؤال پیش گفته منفی است و «دولت» صرفاً مجری سیاست‌هاست، هدف قانونگذار از ماده (۲۴) تا حد زیادی محقق نخواهد شد؛ چرا که مصداقی برای «سیاست‌ها»یی که مشمول ماده (۲۴) خواهد بود، قابل شناسایی نیست. از سوی دیگر، بررسی دقیق‌تر این مسئله مهم، مستلزم ابهام‌زدایی از تعریف «دولت» و «دستگاه اجرایی» به عنوان نهادهای مشمول احکام قانونی (از جمله مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...») است. در این باره در ادامه، در بحث «مقاومت برخی نهادها در برابر اجرای احکام مربوط با استدلال استثنا از شمول احکام قانونی» به عنوان یکی از موانع اصلی اجرای ماده (۳۰)، نکاتی مطرح خواهد شد. اما پیش از آن، بررسی یکی از مصوبات اخیر دولت در ادامه، می‌تواند به روشن شدن ابعاد دشواری‌ها و موانع اجرای ماده (۲۴) کمک کند. از دیدگاهی متفاوت با دیدگاه مطرح شده، می‌توان گفت مراد قانونگذار از ماده (۲۴) «قانون بهبود...» صرفاً «سیاست‌ها»، «مقررات» و

«رویه‌ها»یی با وصف «اقتصادی» است. بنابراین، برای تفسیری صحیح از ماده (۲۴)، باید صرفاً بر واکاوی معنایی و شمول «سیاست‌های اقتصادی» تمرکز کرد. طبعاً این امر مستلزم بهره‌گیری از مضامین و مفاهیم ادبیات اقتصادی است. سیاست‌های اقتصادی از منظرهای مختلف دسته‌بندی شده‌اند. در یکی از دسته‌بندی‌های مرسوم، این سیاست‌ها به دو دسته اصلی «سیاست‌های اقتصاد کلان» و «سیاست‌های اقتصاد خرد» تفکیک می‌شوند؛ سیاست‌های اقتصاد کلان مشتمل بر سیاست‌های پولی، مالی و ارزی، و سیاست‌های اقتصاد خرد دربرگیرنده انواع سیاست‌های تنظیمی (مقررات‌گذارانه) دولت، مانند انواع قیمت‌گذاری و تغییرات نرخ‌های مالیاتی و تعرفه‌ای است [۸]. در ادبیات مورد بحث نیز برداشت موسّع از «سیاست» مدنظر است؛ به‌نحوی که هرگونه عمل تنظیمی (مقررات‌گذارانه) دولت را در قالب هر سطحی از مداخله در اقتصاد دربرمی‌گیرد. بدیهی است در این برداشت، تفکیک‌های حقوقی ناظر بر مرجع تصویب مصوبه (قانون و مقررات) و همچنین ماهیت متفاوت «سیاست» و «قانون» جایگاهی ندارد و به عبارت دیگر، صرف‌نظر از دقت‌های مفهومی، آنچه اهمیت دارد، مداخله دولت از طریق هرگونه اقدام در هر قالب قانونی، مقررات اجرایی یا رویه‌ای است. در چنین زمینه‌ای، لزومی نیز به تفکیک مفهومی میان «سیاست» و «مقررات» یا مفاهیم دیگری از این قبیل نیست.

۲-۳-۳. عدم رعایت مهلت‌های اطلاع‌رسانی پیش از اجرا

در آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴)، مهلت‌های مشخصی برای انتشار مقررات پیش از اجرا تعیین شده است (برای مثال یک ماه برای تعرفه‌های تجاری، سه ماه برای مالیات و استاندارد اجباری (جدول ۳)). با این حال، موارد متعددی از عدم رعایت این زمان‌بندی‌ها، به‌ویژه در حوزه‌های تجاری و گمرکی، گزارش شده که معضلات و موانع بسیاری برای فعالان اقتصادی ایجاد کرده است.

برای نمونه، رئیس اتاق ایران در مکاتبه‌ای با وزیر صنعت، معدن و تجارت تصریح کرده است که به موجب ماده (۴) «قانون مقررات صادرات و واردات» مصوب ۱۳۷۲/۷/۴، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است تغییرات کلی آیین‌نامه اجرایی این قانون و جداول ضمیمه مقررات صادرات و واردات را قبل از پایان هر سال، برای سال بعد و تغییرات موردی آنها را طی سال، پس از نظرخواهی از دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ضمن منظور نمودن حقوق مکاتبه‌تهدیه و پس از تصویب هیئت وزیران جهت اطلاع عموم منتشر نماید. علاوه بر این، در ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) «قانون بهبود...» و ردیف اول جدول پیوست آن، «رعایت زمان یک‌ماهه انتشار مقررات مرتبط با صادرات و واردات (اعم از انواع تعرفه‌ها و محدودیت‌های تجاری) قبل از اجرا» مقرر شده است. در ادامه، درخواست شده است «تعیین سود بازرگانی در سال آتی [۱۴۰۴] به‌نحوی در دستور کار قرار گیرد که حداکثر تا پایان بهمن‌ماه سال جاری [۱۴۰۳]، فرایند تصویب، ابلاغ و انتشار آن در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار انجام پذیرد».^۱

نمونه دیگر، عدم رعایت الزامات ماده (۲۴) در خصوص صدور بخشنامه‌ای ناگهانی مربوط به محدودیت صادرات پولت (مرغ آماده تولید) است. دبیر هیئت مقررات‌زدایی در مکاتبه‌ای توضیح داده که یکی از شرکت‌ها، اقدام به پرورش و آماده‌سازی ۳۰۰ هزار قطعه پولت برای صادرات به اقلیم کردستان عراق کرده و خریدار نیز طبق مفاد قرارداد، متعهد به انجام رفع تعهد ارزی با استفاده از کارت بازرگانی خود شده است. با وجود این، صدور بخشنامه وزارت جهاد کشاورزی مبنی بر «انجام صادرات با کارت بازرگانی تولیدکننده»، صادرات شرکت را که پیش از صدور بخشنامه مذکور تعهد شده بود، با مانع مواجه ساخته است. این در حالی است که طبق آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، «هرگونه تغییر رویه در فرایندهای مربوط به واردات و صادرات، به‌ویژه در مواردی که منجر به ایجاد تکلیف جدید برای فعالان اقتصادی شود، باید حداقل یک ماه پیش از لازم‌الاجرا شدن، از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، اطلاع‌رسانی شود که این الزام، در بخشنامه معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی رعایت نگردیده است» [۲۰].

۱. مکاتبه شماره ۱۱۷۳۶/۱۰/۱/۱۱ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۵ رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب و کار در خصوص درخواست تعیین سود بازرگانی سال آتی تا پایان بهمن‌ماه سال جاری به استناد مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (به نقل از: [۲۱]).

۳-۳-۳. مقتضیات مقررات‌گذاری اقتصادی در شرایط خاص: مصوبه ۱۴۰۴/۱۰/۱۰ هیئت وزیران

طبق ماده (۲۴)، دولت مکلف است «هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی» را قبل از اجرا و در زمان مقتضی، به اطلاع همگان برساند. یکی از مصادیق نقض ماده (۲۴)، «آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم»^۱، به استناد بند «ج» تبصره (۵) «قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» است^۲ که اخیراً توسط هیئت وزیران به تصویب رسیده است. آیین‌نامه مذکور، مشتمل بر احکامی بسیار مهم در خصوص حذف ارز ترجیحی برای برخی از اقلام اساسی (از جمله نهادهای دامی و کالاهای اساسی به جز گندم) و اختصاص مبلغی به‌عنوان اعتبار کالابرگ به تمام خانوارهای ایرانی ساکن در کشور است.

آیین‌نامه مذکور، بدون طی هیچ‌یک از تشریفات مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط به تصویب رسید و به‌موجب «اطلاعیه‌ای» در مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۳ از سوی «شورای اطلاع‌رسانی دولت» منتشر شد. به عبارت دقیق‌تر، این مصوبه برخلاف ماده (۲۴)، «در زمان مقتضی» به اطلاع همگان نرسید. در این اطلاعیه تصریح شد «انتقال یارانه کالاهای اساسی از ابتدای زنجیره به انتهای زنجیره از سیاست‌های بودجه سال ۱۴۰۴ است. این طرح به دنبال کاهش نااطمینانی، ثبات دوره‌ای قیمت و بهبود برنامه‌ریزی تولید و انتقال همه منافع به مصرف‌کننده نهایی است» [۵]. بدیهی است که اطلاع‌رسانی درباره مفاد آیین‌نامه مورد بحث پیش از ابلاغ و اجرا، امری مطابق با ماده (۲۴) «قانون بهبود...» بود. باوجوداین، با توسل به شرایط ویژه و خاص کشور، چنین مصوبه‌ای بدون توجه به اطلاق حکم مندرج در ماده (۲۴) در خصوص مصوبات دولت برای اجرا به شیوه خاص ابلاغ شد. این در حالی است که مفاد اثرگذار «آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم» بر شئون مختلف محیط کسب و کار، محدود به حذف ارز ترجیحی و اختصاص اعتبار کالابرگ به شهروندان نیست. در ادامه، صرفاً به دو مقرر مندرج در آیین‌نامه پیش گفته که واجد تأثیراتی گسترده در ضمن اجرا خواهند بود، اشاره می‌شود:

نخست، در ماده (۱۳) آیین‌نامه، پیش‌بینی شده است که کارگروهی متشکل از برخی وزرا و نمایندگان دیگر اجزای حاکمیت تشکیل شود. در این ماده تصریح شده است: «تصمیمات کارگروه که... پس از تأیید رئیس‌جمهور با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت ابلاغ می‌گردد، لازم‌الاجرا می‌باشد». چنان‌که در صدر ماده (۱۳) آیین‌نامه آمده است، تصمیمات کارگروه موضوع ماده، «به‌منظور راهبری و نظارت بر اجرایی این آیین‌نامه، متناسب با شرایط اجرایی و ملاحظات اجتماعی» اتخاذ خواهد شد و بنابراین، قابل پیش‌بینی است که به احتمال بسیار، نه‌فقط تصمیمات متخذ توسط کارگروه مذکور خارج از چارچوب احکام مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات آن، بلکه فراتر از بسیاری از مقررات جاری خواهد بود.

دوم، در ماده (۱۴) «آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم» مقرر شده است: «کلیه مقررات و دستورالعمل‌های مغایر با احکام این آیین‌نامه متوقف و حسب مورد در کارگروه موضوع ماده (۱۳) مطرح و با رعایت تشریفات قانونی مورد بازنگری قرار می‌گیرد». این حکم کلی می‌تواند اخلاص در ثبات و اعتبار بسیاری از مقرراتی باشد که مبنای عمل دستگاه‌های دولتی و همچنین بنگاه‌های اقتصادی است... تردیدی نیست که اجرای سیاست‌های اقتصادی بااهمیتی مانند حذف ارز ترجیحی، نیازمند لغو یا اصلاح برخی مقررات جاری است. اما نکته مهم آن است که حکم به «توقف» مقررات مغایر با آیین‌نامه وضع شده، بدون تصریح حتی عنوان مقررات مغایر، خلاف اصول حقوقی و مقررات‌گذاری است. باید گفت اگرچه در دو سال گذشته، دولت تلاش کرده در راستای اجرای احکام (۲۴) و (۳۰)، با تصویب مقررات متعدد و فرهنگ‌سازی سازمانی^۳

۱. مصوب جلسه ۱۴۰۴/۱۰/۱۰ هیئت وزیران، به شماره ۱۷۲۰۷۶/ت/۶۵۲۳۶هـ.

۲. در بند «ج» تبصره (۵) «قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» (بخش اول) «سقف منابع عمومی دولت و مفروضات منابع و مصارف» (مصوب ۱۴۰۳/۱۱/۸) مقرر شده است: «دولت مکلف است اعتبار لازم برای جبران قدرت خرید خانوارهای طبقات متوسط و پایین درآمدی جامعه، متناسب با اصلاح نرخ ارز ترجیحی در سال ۱۴۰۴ را در ردیف مستقل پیش‌بینی کند و اعتبار مزبور را حسب مورد به دستگاه‌های اجرایی مرتبط و یا مصرف‌کننده نهایی پرداخت کند. اعتبار این ردیف تخصیص یافته تلقی می‌شود و دستگاه اجرایی ذی‌ربط مکلف به مصرف اعتبار در یافتی به‌منظور جبران قدرت خرید خانوارهای مزبور خواهد بود. آیین‌نامه اجرایی این بند شامل نحوه تعیین خانوارهای مشمول با اولویت پنج دهک پایین درآمدی به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور (مسئول)، وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه به تصویب هیئت وزیران می‌رسد. خزانه‌داری کل کشور مکلف است منابع و مصارف ریالی ارز ترجیحی را به تفکیک در ردیف‌های درآمدی و هزینه‌ای ثبت و گزارش آن را هر سه ماه یک بار به کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارسال کند». شایان ذکر است که قانون مذکور «با ملاحظه و الحاق جداول کلان منابع و مصارف بودجه، به‌موجب «قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور» (بخش دوم) ابلاغی به شماره ۱۰۶۵ مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۷ تکمیل گردیده است». ر. ک: سامانه ملی قوانین و مقررات کشور، در نشانی اینترنتی: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=951951652169755627v>

۳. در مواردی، آثار تلاش‌های مراجع مسئول اجرای مفاد قانونی و مقرراتی مورد بحث در مقررات مصوب هیئت وزیران و دیگر دستگاه‌های مقرر گذار قابل مشاهده است. برای نمونه، در بند «۱» ماده (۳) «آیین‌نامه نحوه فعالیت شرکت‌های کارور برق و نصب شمارشگرهای هوشمند» (مصوب ۱۴۰۳/۱۲/۸ هیئت وزیران و ابلاغی به شماره ۱۹۴۵۰/ت/۳۵۹۲هـ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۴): «وزارت نیرو مکلف است نسبت به صدور پروانه کارور برق با رعایت قانون و سایر مقررات مربوط از جمله مواد (۲)، (۳)، (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰، تبصره «۸» الحاقی به ماده (۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹ و دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار اقدام نماید». بدیهی است که چنین مصوباتی به فرهنگ‌سازی و بستر سازی برای اجرای احکام مربوط به نظام‌مندی بیشتر مقررات، کمک شایان توجهی خواهد کرد.

و پیگیری‌های نظارتی، چارچوبی برای نظام‌مندی بیشتر مقررات ایجاد کند، اما «آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم» را در زمره مصادیق تبصره ماده (۲۴) «قانون بهبود...» می‌توان قلمداد کرد. در انتهای تبصره مذکور تصریح شده است: «مواردی که محرمانه بودن آن اقتضا داشته باشد، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مستثناست». ^۱ به عبارت دقیق‌تر، اگرچه به لحاظ شکلی، مفاد آیین‌نامه مورد بحث در زمره مقررات «محرمانه» شمرده نمی‌شود، به دلیل حساسیت‌ها و ملاحظات اقتصادی در شرایط خاص، این آیین‌نامه از شمول ماده (۲۴) مستثناست و الزامی برای به اطلاع رساندن به عموم از طریق رسانه‌های گروهی «در زمان مقتضی قبل از اجرا» در خصوص آن وجود ندارد. از مهم‌ترین استدلال‌هایی که برای نظر اخیر مطرح می‌شود، آن است که چنان که به فرض، اطلاع‌رسانی در خصوص حذف ترجیهی برخی از کالاهای اساسی در دو هفته پیش از تصویب و ابلاغ آیین‌نامه مربوط صورت می‌گرفت، نظام اقتصادی کشور از جوانب مختلف با اختلال‌های جدی مواجه می‌شد؛ به این ترتیب که از طرفی هجوم مردم برای خرید برخی کالاهای اساسی، باعث ایجاد مشکلات در عرضه کالاهای و در نتیجه کمبود بسیاری از اقلام در روزها و ماه‌های آتی می‌شد و از سوی دیگر، برخی بنگاه‌های تولیدکننده کالاهای اساسی نیز به احتمال بسیار زیاد، از عرضه کالاهای خودداری و به انبار کردن کالاهای با توجه به افزایش قیمت آتی اقدام می‌کردند. بر همین سیاق، اعلام برخی مقررات ارزی مانند اصلاح نرخ رسمی چند ماه پیش از اجرا، پیامدهای سوء متعددی دارد؛ از جمله اینکه به احتمال بسیار زیاد با اعلام چنین تصمیمی، برخی صادرکنندگان در بازه زمانی خاص، از بازگشت ارز صادراتی خودداری می‌کنند و برخی واردکنندگان نیز بیش از نیاز، درخواست تخصیص ارز خواهند کرد. در مجموع می‌توان نکات مذکور را چنین جمع‌بندی کرد که در موضوع مطرح شده، مدیریت و پیشگیری از بحران و ضرورت سرعت تصمیم‌گیری، امری حیاتی است که سبب می‌شود دولت در برخی موارد، حکمرانی قانونمند و نظام‌مند را به نفع ملاحظات پیش گفته نادیده بگیرد.

۳-۴. چالش‌های اجرای ماده (۳۰) و مقررات مربوط و بررسی چالش‌ها و موانع اجرا

۳-۴-۱. وجود برخی از قوانین مغایر با ماده (۳۰) یا تصویب مفاد قانونی مغایر با آن

یکی از لوازم اجرای دقیق هر حکم قانونی آن است که احکام قانونی مصوب پس از آن، سازگار با احکام قانونی مصوب پیشین باشند (اصل سازگاری یا انسجام). در صورت تصویب مفاد قانونی مشابه، هم‌پوشان یا متناقض، تکلیف تابعان قانون روشن نخواهد بود و اجرای هر حکم قانونی، مستلزم استعلام از مراجع ذی‌ربط یا توسل به تفسیر و تعبیرهایی خواهد بود که در موارد بسیار، خود منشأ اختلاف نظر و رویه‌های متفاوت و متعارض است.

در موضوع مورد بررسی، انتظار می‌رود همه احکام قانونی (و همچنین مقرراتی) وضع شده پس از تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...»، هماهنگ و سازگار با تکالیف مندرج در مواد مذکور باشند. در این میان، مرجعیت و اعتبار «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» و همچنین قواعد قانونی مذکور در مواد (۲۴) و (۳۰)، از اهمیت شایان توجهی برخوردار است. با این حال، این ملاحظه مهم در مواردی نادیده گرفته شده است. البته بخشی از این تعارض نیز، چنان که در ادامه توضیح داده خواهد شد، محصول برخی از تناقض‌ها در تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) با احکام قانونی پیشین است.

الف) ماده (۶) مکرر (۱) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»

در ماده (۶) مکرر «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (اصلاحی به موجب مصوبه ۱۴۰۰/۱۱/۱۰، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده است: «به منظور ابلاغ مقررات تجاری در فرایندهای تجارت نظیر مقررات مذکور در آیین‌نامه مقررات صادرات و واردات و ضوابط آن، «سامانه مقررات تجاری» را ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ایجاد، راه‌اندازی و بهره‌برداری نماید». وزارت صمت «موظف است آخرین مقررات تجاری را حداکثر ظرف بیست و چهار ساعت به صورت الکترونیکی و بر خط به کلیه دستگاه‌هایی که مسئولیت اعمال مقررات تجاری یا نظارت بر آن را بر عهده دارند، از جمله سازمان‌های توسعه تجارت ایران و گمرک جمهوری اسلامی ایران ابلاغ نماید و دستگاه‌های مزبور

۱. در ماده (۶) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) «قانون بهبود...» نیز مقرر شده است: «مواردی که محرمانه بودن آن اقتضا داشته باشد، تابع قوانین و مقررات مربوط است».

موظف‌اند به محض ابلاغ، مقررات مذکور را به صورت سامانه‌ای اعمال نمایند». در تبصره «۱» نیز وزارت صمت مکلف شده است: «مقررات تجاری مذکور را در اسرع وقت جهت اطلاع‌رسانی به عموم مردم به طریق مقتضی منتشر نماید». علاوه بر این، طبق تبصره «۲» ماده مذکور، «پس از بهره‌برداری از سامانه موضوع این ماده، لازم‌الاجرا شدن مقررات تجاری منوط به ابلاغ در این سامانه و انتشار عمومی آن است و در مورد قوانین منوط به رعایت ضوابط قانون مدنی است. مقررات شرعی از شمول این ماده و تبصره‌های آن خارج است و لازم‌الاجرا بودن مقررات شرعی مربوط به مسائل تجاری، منوط به درج در سامانه نیست. در صورت فراهم شدن امکان بهره‌برداری از سامانه موضوع این ماده، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است مراتب این امکان را از طریق روزنامه رسمی کشور اعلام کند».

۴۴ روز پس از تصویب احکام گفته شده، ماده (۳۰) الحاقی به «قانون بهبود...» در تاریخ ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ به تصویب رسید، اما درباره «پایگاه قوانین و مقررات...» با «سامانه مقررات تجاری»، تعیین تکلیف نشد. این امر به سردرگمی در خصوص تعیین سامانه اصلی درج مقررات منجر شده است. در مکاتبه‌ای، مسئله به این شرح بررسی و توضیح داده شده است: «بازگشت به مکاتبه... در خصوص «تعارض ماده (۳۰) الحاقی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با ماده (۶) مکرر (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، ضمن تأیید نظر آن معاونت مبنی بر نسخ ضمنی ماده (۶) مکرر (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ به موجب قانون مؤخر یعنی ماده (۳۰) الحاقی قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴ در حدی که میان این دو قانون تعارض وجود دارد، به استحضار می‌رساند از آنجا که کل ماده مذکور نسخ نگردیده، ادامه فعالیت سامانه مقررات تجاری در راستای انجام سایر مأموریت‌های محوله بدون اشکال است؛ لیکن از تاریخ ۱۴۰۲/۲/۲۸، ملاک لازم‌الاجرا شدن مقررات مرتبط با محیط کسب و کار و از آن جمله مقررات تجاری، ثبت و انتشار آنها در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار است»^۱.

به عنوان راه‌حلی قانونی برای پیشگیری از تعارضاتی که نمونه‌ای از آنها ذکر شد، در تبصره بند «ت» ماده (۱۰۷) «قانون برنامه هفتم...» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱)، برای راه‌اندازی سامانه‌های جدید، محدودیت‌ها و قیودی وضع شده است. در ماده مذکور مقرر شده است: «به منظور پرهیز از موازی کاری و صرفه‌جویی در هزینه‌های دولت در طول سال‌های برنامه، راه‌اندازی هر گونه سامانه جدید با گستره ملی و فرابخشی صرفاً پس از کسب مجوز از وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و با رعایت قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی امکان‌پذیر است. وزارت مزبور مکلف است ظرف یک ماه از تاریخ وصول درخواست، نسبت به ضرورت راه‌اندازی و عدم موازی کاری آنها تعیین تکلیف و نتیجه را ابلاغ کند. در صورتی که وزارت مزبور به تشخیص خود مهلت یاد شده را کافی نداند، مهلت مزبور برای یک ماه دیگر تمدید می‌شود و این امر به اطلاع متقاضی می‌رسد. پس از مهلت استمهال شده، متقاضی می‌تواند بدون تأیید وزارت مزبور، نسبت به راه‌اندازی سامانه اقدام نماید. عدم پاسخ وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در مهلت‌های یاد شده تخلف، محسوب شده و قابل رسیدگی در مراجع ذیصلاح قانونی است. دستگاه‌های اجرایی مکلف به همکاری و اجرای مفاد این ابلاغ هستند».

ب) ماده (۱۲۰) «قانون دیوان عدالت اداری»

در تبصره ماده (۱۲۰) «قانون دیوان عدالت اداری» (اصلاحی به موجب ماده (۶۲) «قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰))^۲ مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۲) این قانون^۳ مکلف‌اند با حفظ محرمانگی

۱. مکاتبه شماره ۵۲۵۱۱/۱۶۰۰۷ مورخ ۱۴۰۲/۹/۵ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص ملاک عمل بودن پایگاه قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار در زمینه لازم‌الاجرا شدن مقررات تجاری و وقوع نسخ ضمنی در ماده (۶) مکرر (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (به نقل از: [۱]).

۲. شایان ذکر است به موجب ماده (۱) «قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۴۰۲/۲/۱۰)، عنوان «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» (مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲) به «قانون دیوان عدالت اداری» اصلاح شده است.

۳. طبق ماده (۱۲) اصلاحی قانون مذکور، «حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. 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.

... تبصره «۱». رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضائیه و صرفاً آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و تصمیمات رئیس قوه قضائیه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.

تبصره «۲». رسیدگی به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه تحت صلاحیت این نهادها از شمول حکم این ماده خارج است، لیکن رسیدگی به مصوبات و تصمیمات زیرمجموعه‌های شوراهای مذکور از قبیل هیئت (کمسیون)‌ها، کارگروه (کمیته)‌ها، شوراهای ستادها در صلاحیت دیوان عدالت اداری قرار می‌گیرد».

طبق قوانین و مقررات مربوط یک نسخه از مصوبات، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های خود را ظرف یک ماه پس از وضع یا صدور، در پایگاه الکترونیکی دیوان^۱ قرار دهند. خودداری از اجرای این تکلیف از سوی دستگاه‌های مذکور، تخلف اداری محسوب می‌شود». اصلاح قانونی مذکور پس از تصویب ماده (۳۰) «قانون بهبود...» به تصویب رسید و اگرچه مختص به قوانین و مقررات ناظر به کسب و کار نیست و دلالتی بر انتشار مصوبات از سوی دیوان عدالت اداری ندارد، در اجرا، با ماده (۳۰) ناهماهنگ و ناسازگار به نظر می‌رسد؛ چراکه به موجب آن، یک پایگاه الکترونیکی دیگر در کنار پایگاه‌های موجود، با کارکردی مشابه و هم‌پوشان تعبیه می‌شود، بدون آنکه مرجعیت یک پایگاه به رسمیت شناخته شود. ایجاد سامانه‌های موازی، نه فقط به افزایش شفافیت و دسترسی شهروندان به قوانین و مقررات موجود و معتبر کمکی نمی‌کند، بلکه سبب ایجاد سردرگمی و آشفتگی بیشتر در خصوص موارد مذکور خواهد شد.

ج) بند «الف» ماده (۷۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم»

در بند «الف» ماده (۷۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم»، دو حکم مقرر شده است:

نخست: وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی، مکلف شده‌اند سازوکار مناسب برای رعایت معیارهای لازم جهت صادرات محصولات کشاورزی و دارو ایجاد کرده و «سامانه ثبت قراردادهای صادراتی و تضمین حقوق و امنیت این قراردادها» را راه‌اندازی کنند. دوم: وزارت جهاد کشاورزی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلف شده‌اند «جز در موارد ضرورت، نسبت به اعلام ممنوعیت‌های صادراتی حداقل یک سال پیش از اعمال آنها اقدام نمایند. در صورت اتخاذ ممنوعیت‌های صادراتی، قراردادهایی که در چارچوب سازوکارها و معیارهای مذکور انجام شده باشد، مشمول این ممنوعیت‌ها نیستند. موارد ضرورت در هر مورد با تشخیص وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و جهاد کشاورزی تعیین می‌گردد».

وضع ناگهانی مقرر در خصوص ممنوعیت‌های صادراتی، یکی از مهم‌ترین مسائلی است که گلایه‌ها و اعتراضات بخش خصوصی و فعالان اقتصادی را برانگیخته است. این موضوع، همچنین وضع عوارض صادراتی را بر برخی از کالاها دربرمی‌گیرد. نمونه اخیر چنین مصوباتی، توسط معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، براساس اختیارات و تصمیمات مصوب «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» به تصویب رسید. به این شرح که معاونت مذکور، طی مکاتباتی با سازمان توسعه تجارت در تاریخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۹، اعلام کرد که به مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ مکاتبات، از صادرات برخی محصولات مانند سیب، پرتقال، خرما، سیب‌زمینی و برخی حبوبات ممانعت به عمل آید. به طور خاص، ممنوعیت صادرات خرما توسط معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، در سال‌های گذشته نیز انجام می‌شد و مورد اعتراض فعالان اقتصادی بوده است. چنان که رئیس «انجمن ملی خرما ایران» پیش از محدودیت اخیر تصریح کرده است: «هر ساله قوانین خلق الساعه‌ای در کشور وضع می‌شوند که صادرات را دچار مشکل می‌کنند. ممنوعیت‌ها، محدودیت‌ها و عوارض صادراتی خرما و قیمت‌گذاری‌ها، مسائل حساسی هستند که ما را در بحث صادرات و رقابت در دنیا دچار مشکل کرده‌اند و باید مسئولان این مورد را مدنظر قرار دهند... متأسفانه دیگر ممنوعیت‌های موجود در قوانین صادراتی کشور، جزئی از مراحل صادرات شده‌اند، اما نکته بسیار مهم این است که ما نمی‌توانیم یک‌شبه برای تجار ممنوعیت اعلام کنیم، چراکه موجب عدم اعتماد بازارهای خارجی و صادرکننده‌های داخلی می‌شود و نمی‌توانند به طور قاطع قرارداد ببندند. تجارت بین‌المللی، بسیار مهم و کار بزرگی است و باید در اولین مرحله، اعتماد خارجی و داخلی جذب شود» [۷]. رئیس اتاق ایران نیز در مکاتبه‌ای، ممنوعیت‌های صادراتی فوق را مخل «حضور در بازارهای جهانی با هدف ارزآوری، پایداری و تداوم کسب و کار، حفظ و گسترش اشتغال و رونق اقتصادی» دانسته است [۱۶]. پس از اعتراضات بخش خصوصی و پیگیری‌های متعدد، طی بخشنامه‌ای توسط یکی از مقامات وزارت جهاد کشاورزی (مورخ ۱۴۰۴/۱/۱۸) صادرات خرما مجاز شد [۲۶].

سویا مغایرت ماده بند «الف» ماده (۷۲) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم» با قوانین متعدد (از جمله بند «الف» ماده (۲۳) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور») (که خارج از موضوع مورد بحث نوشتار حاضر است)، نکته مهم در اینجا، مغایرت بخشی از بند «الف» ماده (۷۲)

۱. «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات کشور» («دستور»)، به نشانی اینترنتی: <https://www.dastour.ir>



قانون مذکور با ماده (۲۴) «قانون بهبود...» و آیین‌نامه اجرایی آن است. در آیین‌نامه ماده (۲۴) (در جدول پیوست) مقرر شده است که مراجع مقررہ‌گذار باید «سیاست‌ها، مقررات، رویه‌های اجرایی» راجع به «صادرات و واردات (اعم از انواع تعرفه‌ها و محدودیت‌های تجاری» را یک ماه قبل از اجرا، در تارنمای خویش، خبرگزاری جمهوری اسلامی، خبرگزاری صدا و سیما و پایگاه‌های اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، درج کنند و به اطلاع عموم برسانند؛ «مقررات صرفاً پس از انتشار در پایگاه و گذشت مدت‌های مذکور لازم‌الاجرا می‌شوند» (ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴)). به‌رغم تصویب آیین‌نامه مذکور در نیمه بهمن‌ماه ۱۴۰۲، در خردادماه ۱۴۰۳ در قانون برنامه هفتم - به‌طوری که گفته شد - مدت زمان یک‌ساله برای اعلام ممنوعیت‌های صادراتی توسط وزارت جهاد کشاورزی و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در نظر گرفته شده است.

۲-۴-۳. عدم اجرای الزامات ماده (۳۰) و مقررات مربوط به سامانه‌های ثبت مقررات

الف) سامانه‌های دوگانه: «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (qavanin.ir) و «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» (dotic.ir)

نکته مهمی که باید در آغاز توضیح دوگانگی (یا چندگانگی) سامانه‌های مرتبط با موضوع مورد بحث به آن پرداخت، توضیح صریح و تفکیک دقیق سامانه‌هاست. در موضوع قوانین و مقررات به‌طور کلی و قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار به‌طور خاص، با سه سامانه مواجهیم:

نخست: «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (qavanin.ir)؛

دوم: «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» (dotic.ir)؛

سوم: «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات کسب‌وکار» (qavanin.ir).

سامانه اول و دوم، سامانه‌هایی مستقل با کارکردهای متفاوت‌اند؛ اما سامانه سوم مستقل نیست و زیرسامانه مورد نخست («سامانه ملی قوانین و مقررات...») محسوب می‌شود.^۱

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، از متن ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، اصلاح و ارتقای «پایگاه ملی قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» مستفاد می‌شود. براین اساس، در بند «۲» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰)، به «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار» تصریح شده است. در بند «۹» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) نیز به همین منوال به «پایگاه...» اشاره شده است. این پایگاه زیرسامانه‌ای در سامانه اصلی «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (qavanin.ir) محسوب می‌شود. باوجوداین، در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۳/۱/۳۰)، در بندهای «۴» و «۵» ماده (۱) چنین مقرر شده است: «۴. پایگاه کسب‌وکار: پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار، موضوع ماده (۳۰) قانون و آیین‌نامه به نشانی اینترنتی (qavanin.ir)»؛

۵. پایگاه اطلاع‌رسانی: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور به نشانی اینترنتی (dotic.ir)».

بنابراین، در هر دو پایگاه در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات...» تصریح شده است، درحالی‌که در ماده (۳) دستورالعمل مذکور، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «حداقل یک هفته قبل از صدور مقرره، پیش‌نویس اخیر را علاوه بر تارنمای خود، در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر نمایند». این دوگانگی، ابهاماتی را در مرجعیت و رسمیت سامانه اصلی ایجاد کرده و لازم است فقط یک سامانه، مرجع رسمی انتشار پیش‌نویس‌ها و مصوبات قرار گیرد. به‌ویژه با توجه به اینکه «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» به‌دلیل به‌روز بودن، اقدامات تنقیحی و برخورداری از امکانات جست‌وجو و...، مرجع قابل‌اتکایی برای آگاهی از قوانین و مقررات و اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های متعدد به آن‌هاست. از سوی دیگر، اگرچه معاونت حقوقی ریاست جمهوری تلاش کرده است که دو سامانه پیش‌گفته را به‌عنوان سامانه‌های رسمی مرجع قوانین و

۱. از این سامانه با عناوین مختلف یاد شده است: در ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، عنوان سامانه، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب‌وکار» تصریح شده است (در آیین‌نامه ماده (۳۰) که با عنوان «آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» تصویب شده نیز از همین عنوان استفاده شده است). اما عنوان سامانه مذکور در «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات کسب‌وکار» است. در «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» نیز چنین عنوانی ذکر شده است: «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات کسب‌وکار».

مقررات معرفی کند، برخی دستگاه‌های اجرایی از سامانه‌ها و پورتال‌های اختصاصی خود برخوردارند (مانند «سامانه جامع تجارت»، «سامانه مؤدیان مالیاتی» و «سامانه جامع امور گمرکی» [۱۳]). بدیهی است، وجود سامانه‌های متعدد که در مواردی، واجد محتوایی مشترک و هم‌پوشان با سامانه‌های قوانین و مقررات هستند، سبب سردرگمی مخاطبان قوانین و مقررات خواهد شد.

ب) عدم ثبت فوری و کامل مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات

دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند تمام مقررات خود را بلافاصله در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، به نشانی اینترنتی qavanin.ir ثبت کنند. طبق ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) «قانون بهبود...»: «مقرراتی که علاوه بر دستگاه‌های اجرایی و کارکنان آنان، برای سایر مردم حق یا تکلیف ایجاد می‌نماید، ۱۵ روز پس از انتشار در پایگاه، لازم‌الاجراست؛ مگر اینکه در خود مقرر، مهلت یا ترتیب خاص دیگری ذکر شده باشد». افزون بر این، چنان که گفته شد، طبق ماده (۶) آیین‌نامه مذکور، «از تاریخ ۱۴۰۲/۲/۲۸، لازم‌الاجرا شدن مقررات، منوط به ثبت و انتشار آنها در پایگاه است». باین حال، مکاتبات و شواهد متعدد نشان می‌دهد که بسیاری از دستگاه‌ها به این تکلیف عمل نمی‌کنند و حتی اخطارها و تذکرات معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز در برخی موارد مؤثر واقع نشده است. برای نمونه رئیس کل گمرک جمهوری اسلامی ایران در مکاتبه‌ای با وزارت جهاد کشاورزی، تأکید کرده است که مقرر موضوع «ممنوعیت ترخیص روغن آفتابگردان و روغن خام سویا»، ابتدا در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات منتشر و سپس «ضمن اعلام زمان درج، برای اجرا»، به گمرک ارسال شود [۱۸].

دیوان محاسبات کشور نیز در مکاتبه‌ای با وزارت امور اقتصادی و دارایی، مواردی از نقض مفاد قانونی و مقررات مربوط را توسط سازمان امور مالیاتی کشور متذکر شده است که برخی از آنها عبارت‌اند از:

- پیرو بخشنامه ۵۱۵۱۰/۵۲۰۰/د بابت تفویض اختیار تقسیط بدهی و بخشودگی جرائم قابل بخشش موضوع قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده (شماره د/۵۶۹۴۴/۲۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۱).

- بخشنامه اجرایی سامانه مؤدیان توسط شرکت‌های پذیرفته شده در بورس و فرابورس، شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی (شماره ص/۱۵۰۹۸/۲۰۰ مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۰).

- آیین‌نامه اجرای مواد تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون ارزش افزوده (شماره ۱۴۰۳۱۰ مورخ ۱۴۰۲/۷/۳۰).

- اطلاعیه امکان اصلاح و ویرایش ارزش افزوده هر دوره فقط تا پیش از شروع مهلت ارسال اظهارنامه دوره بعد (مهرماه ۱۴۰۲) [۱۵].

این در حالی است که پیش از مکاتبه مذکور، رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور دستورالعملی را با موضوع «چگونگی اجرای آیین‌نامه لزوم ثبت و اطلاع‌رسانی مقررات در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار...» به تمام معاونت‌ها، شورای عالی مالیات، دادستانی انتظامی مالیاتی و... ابلاغ کرده بود.^۱ دستورالعمل پیش گفته حاوی چهار ماده با این عناوین است: ۱. اصطلاحات و تعاریف؛ ۲. اقدامات مربوط به سامانه و پایگاه؛ ۳. الزامات مربوط به قبل از صدور مقررات؛ ۴. اقدامات مربوط به بعد از صدور مقررات.

شایان ذکر است، مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...»، واجد مشترکاتی هستند که ضروری است در اجرا و نظارت نیز به صورت بسته‌ای منسجم و مرتبط با یکدیگر در نظر گرفته شوند. این ارتباط به نحوی است که حتی می‌توان گفت مواد (۲)، (۳)، (۵) و (۱۴) «قانون بهبود...» نیز باید به نحوی هماهنگ و یکپارچه با دو ماده (۲۴) و (۳۰) اجرا شوند [۴] و اجرای هر یک از آنها، مستلزم اجرای دیگر احکام است. از این رو، برای مثال، پس از اعتراض «انجمن سنگ آهن ایران» به مصوبه «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» استان هرمزگان در خصوص جلوگیری از صادرات کنستانتره از گمرکات آن استان، یکی از مقامات وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مکاتبه‌ای به رئیس کل گمرک اعلام کرد: «فارغ از آثار و نتایجی که این مصوبه می‌تواند ایجاد نماید و به عنوان یکی از موضوعات قابل طرح در هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار در

۱. به شماره ۱۴۰۲/۴/۵ مورخ ۲۰۰۱/۴/۵.



دستور قرار خواهد گرفت، از آنجا که مقرر شده براساس مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و آیین‌نامه‌های اجرایی آنها، الزامات تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار را رعایت ننموده است، مستند به نص صریح ماده (۳۰) قانون مذکور، نافذ نمی‌باشد و لازم‌الاجرا نیست». اگرچه مقرر مصوب ستاد تسهیل استان هر مزگان با هدف تأمین نیاز یکی از شرکت‌های داخلی به کنستانتیره به عنوان یکی از مواد اولیه به تصویب رسیده است، از آنجا که الزامات مندرج در مواد قانونی مورد بحث در فرایند تدوین، تصویب و انتشار آن رعایت نشده، غیر نافذ اعلام شده است.

نسبت وثیق و همه‌جانبه مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» در تذکری دیگر خطاب به رئیس سازمان هواپیمایی کشوری در خردادماه ۱۴۰۴ آشکار است. در این مکاتبه تصریح شده است که سازمان مذکور در مقررات مصوبه خود، از جمله «دستورالعمل تأسیس و فعالیت شرکت‌های هواپیمایی بازرگانی»، «دستورالعمل حقوق مسافر هوایی» و «مقررات تأسیس و نظارت بر شرکت‌های خدمات بار هوایی»، الزامات آیین‌نامه‌های اجرایی مواد (۲۴) و (۳۰) را در فرایند تدوین، تصویب و انتشار مقررات و اصلاحات بعدی آنها، رعایت کند [۱۹]. از این رو، هم در اجرا و هم در نظارت بر اجرای مواد قانونی و مقرراتی مربوط به نظام‌مندی بیشتر مقرر گذاری، باید به کلیت به هم پیوسته و منسجم احکام توجه داشت.

ج) مقاومت برخی نهادها در برابر اجرای احکام مربوط به استدلال مستثنا بودن از شمول احکام قانونی

چنان که گفته شد، در مقررات مربوط به اجرای مواد (۲۴) و (۳۰)، تعریفی موسع از «مقررات» و «مقرر» مطرح شده و حتی به این نکته نیز تصریح شده است که مقرر تحت هر عنوان، مشمول مقررات مورد بحث است (بند «۲» ماده (۱) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»). با وجود این، برخی نهادها با استناد به قوانین و مقررات، خود را مستثنا از احکام قانونی و مقرراتی مربوط به مواد (۲۴) و (۳۰) می‌دانند و در مقابل اجرای آن مقاومت می‌کنند. با این حال، به نظر می‌رسد چنان که استدلال‌های مربوط به مستثنا شدن نهادها از احکام مذکور پذیرفته شود، اثربخشی تدابیر در نظر گرفته شده، کم‌اثر و حتی خنثی خواهد شد.

برای نمونه، «شورای رقابت» و «مرکز اطلاعات مالی»^۱، از جمله این نهادها به شمار می‌روند. به این ترتیب، حتی در مواردی، نهادهای تابعه وزارتخانه‌ها نیز با توسل به برخی استدلال‌ها، خود را از شمول احکام قانونی مورد بحث، مستثنا تلقی می‌کنند. در خصوص ادعای «مرکز اطلاعات مالی» مبنی بر اینکه دستگاه یاد شده، در زمره دستگاه‌های مرتبط با محیط کسب و کار نیست، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، «صرف نظر از صحت ادعای مطروحه»، دو نکته را مطرح کرده است:

نخست، طبق ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۰) «قانون بهبود...»، مرجع تشخیص مرتبط بودن مقرر با محیط کسب و کار، وزیر امور اقتصادی و دارایی است.

دوم، «در تشخیص مقررات مرتبط با محیط کسب و کار و لزوم بارگذاری آنها، مرتبط بودن دستگاه اجرایی واضع مقرر با محیط کسب و کار مطمئن‌نظر نیست، بلکه ارتباط خود مقرر با محیط کسب و کار ملاک عمل است»^۲.

در پاسخ به ادعای شورای رقابت نیز معاونت حقوقی ریاست جمهوری بر این نکته تأکید کرده است که براساس ماده (۵۴) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، «مرکز ملی رقابت به عنوان دبیرخانه شورا، مؤسسه دولتی و از مصادیق دستگاه اجرایی محسوب می‌شود». علاوه بر این، به موجب ماده (۳) «شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات متضمن حق و تکلیف» (مصوب ۱۳۹۹/۱/۳۰)^۳، «لازم است کلیه مصوبات مؤسسات عمومی (یعنی سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام کلمه

۱. طبق تبصره «۲» ماده (۷ مکرر) «قانون مبارزه با پول‌شویی» (الحاقی ۱۳۹۷/۷/۳): «مرکز اطلاعات مالی یک مؤسسه دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی است... تشکیلات این مرکز در چارچوب این قانون براساس آیین‌نامه‌ای است که توسط شورا تدوین می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». براساس «آیین‌نامه تشکیلات مرکز اطلاعات مالی» (مصوب هیئت دولت، مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۳)، «مرکز اطلاعات مالی»، «... مؤسسه دولتی تابع وزارت امور اقتصادی و دارایی و دارای استقلال اداری و مالی است» (ماده (۲) آیین‌نامه مذکور).

۲. مکاتبه شماره ۱۶۱۷۶۳ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۳ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص شمول تکالیف آیین‌نامه مربوط به ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار نسبت به مرکز اطلاعات مالی (به نقل از: [۲۱]).

۳. شیوه‌نامه مذکور، در تاریخ ۱۳۹۷/۴/۱۶ توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب شده و در تاریخ ۱۳۹۹/۱/۳۱ به تصویب رئیس‌جمهور رسیده است. به همین دلیل، در تاریخ تصویب شیوه‌نامه مورد بحث، هر دو تاریخ استفاده شده است.

که محدود به دستگاه دولتی نمی‌باشد) و حتی مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی اعم از اینکه مرتبط با محیط کسب و کار باشند یا نباشند، در پایگاه معاونت حقوقی ریاست جمهوری منتشر گردید.^۱ البته با توجه به آنکه مرجع مقررات‌گذار شورای رقابت است و نه مرکز ملی رقابت، و مرکز ملی رقابت فقط نقش دبیرخانه و تصمیم‌سازی را دارد، نظر معاونت حقوقی ریاست جمهوری ممکن است قابل‌خنده باشد. نکته مهم اینکه، چنان‌که پیش‌تر نیز اشاره شد، هدف از گزارش حاضر، ارزیابی اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط و همچنین طرح موانع و چالش‌های اصلی اجرای دقیق و مؤثر مفاد مذکور است. از این رو، اینجا هدف، داوری درباره برخی اختلاف‌نظرهای دستگاه‌ها و نهادها با مراجعی مانند معاونت حقوقی ریاست جمهوری و... نیست؛ بلکه با طرح مسائل مربوط، تلاش شده است پیچیدگی‌ها و ابهامات قوانین و مقررات مورد بحث و منشأهای اختلاف نظر در اجرای آنها، واکاوی و بررسی شود. به همین ترتیب، در مورد اختلاف مطرح شده نیز به‌رغم توضیح پیش‌گفته و رویکرد معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای تفسیر موسع از شمول مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط، مسئله مطرح شده نیازمند استدلال‌هایی دقیق، و در واقع مسئله‌ای مجادله‌برانگیز است. در متن ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، «دولت» و «دستگاه‌های اجرایی» مکلف به رعایت احکام شده‌اند، اما در آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴)، «دستگاه‌های اجرایی» در قالب این عبارت تعریف شده است: «دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶». بر همین سیاق، در ماده (۳۰) «قانون بهبود...» نیز فقط به «دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری» به‌عنوان مشمولان حکم تصریح، و در آیین‌نامه اجرایی آن نیز «دستگاه اجرایی» دقیقاً مشابه با آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۴) تعریف شده است. بنابراین، طبق قوانین و مقررات مربوط، مشمولان احکام مورد بحث، «دستگاه‌های اجرایی» موضوع ماده (۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) محسوب می‌شوند. طبق ماده مذکور، «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

نکته دیگر اینکه شمول «دستگاه اجرایی» در صدر ماده (۲۹) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) توسعه یافت. در ماده مذکور مقرر شده بود: «دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند و امکان جمع‌آوری کلیه پرداخت‌ها به مقامات، رؤسا، مدیران کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (در مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند، نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها، ستاد اجرایی و قرارگاه‌های سازندگی و اشخاص حقوقی وابسته به آنها را فراهم نماید...». به این ترتیب، در مصوبه‌ای قابل تأمل، «قوای سه‌گانه»، «بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی»، «بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند» و «شورای نگهبان قانون اساسی»، مشمول تعریف موسع از «دستگاه اجرایی» قرار گرفتند. با وجود این، اکنون با منقضی شدن اعتبار قانون مذکور، نمی‌توان شمول گسترده مندرج در آن را معتبر تلقی کرد.

۱. مکانبه شماره ۵۴۶۸۹/۵۹۲۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۱ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص شمول احکام ماده (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار بر شورای رقابت (به نقل از: [۲]).

علاوه بر آنچه گفته شد، قانونگذار در «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱)، به شناسایی «دستگاه‌های اصلی و سیاستگذار» اقدام کرده که این امر بر ابهام شمول دستگاه‌های اجرایی افزوده است. به این ترتیب که در بخشی از ماده (۱۱۸) قانون مذکور، «شورای عالی راهبری برنامه» مکلف شده است حداکثر دو ماه پس از اجرای قانون، «برای هر یک از دستگاه‌های اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند، یک ناظر مالی به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی... به دستگاه ذی‌ربط معرفی نماید. دستگاه‌های یاد شده در حدود اختیارات قانونی خود مکلف به ارائه اطلاعات و همکاری کامل در چارچوب وظایف محوله به هر یک از ناظرین بوده و بالاترین مقام هر دستگاه، مسئول نظارت بر حسن اجرای این امر می‌باشد...». در ضمیمه «شیوه‌نامه تدوین و تصویب مقررات اجرایی مندرج در قانون برنامه هفتم پیشرفت» (مصوب شورای عالی راهبری برنامه، مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۶)، فهرست «دستگاه‌های اجرایی اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه هفتم پیشرفت» درج شده است (جدول ۴).

جدول ۴. فهرست دستگاه‌های اجرایی اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه هفتم مشمول ماده (۱۱۸) قانون برنامه

ردیف	عنوان دستگاه اصلی / اجرایی
۱	نهاد ریاست جمهوری
۲	سازمان اداری و استخدامی
۳	سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز آمار
۴	وزارت کشور
۵	فرماندهی کل انتظامی جمهوری اسلامی ایران
۶	وزارت امور خارجه
۷	وزارت دادگستری
۸	دادگستری جمهوری اسلامی ایران (قوه قضائیه)
۹	وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۰	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح
۱۱	وزارت آموزش و پرورش
۱۲	معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور
۱۳	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
۱۴	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
۱۵	سازمان بهزیستی کشور
۱۶	بنیاد شهید و امور ایثارگران
۱۷	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
۱۸	کمیته امداد امام خمینی(ره)
۱۹	صندوق بازنشستگی کشوری
۲۰	صندوق بازنشستگی لشکری
۲۱	سازمان تأمین اجتماعی

ردیف	عنوان دستگاه اصلی/ اجرایی
۲۲	وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی
۲۳	معاونت زنان و خانواده رئیس‌جمهور
۲۴	سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران
۲۵	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۲۶	وزارت ورزش و جوانان
۲۷	وزارت جهاد کشاورزی
۲۸	سازمان حفاظت محیط زیست
۲۹	وزارت نیرو
۳۰	سازمان انرژی اتمی ایران
۳۱	وزارت نفت
۳۲	وزارت راه و شهرسازی
۳۳	بنیاد مسکن
۳۴	وزارت صنعت، معدن و تجارت
۳۵	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات
۳۶	بانک مرکزی

مأخذ: «شیوه‌نامه تدوین و تصویب مقررات اجرایی مندرج در قانون برنامه هفتم پیشرفت» (مصوب شورای عالی راهبری برنامه، مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۶).

جدول ۴ مندرج در شیوه‌نامه مذکور، فهرستی از دستگاه‌های اجرایی با وصف «اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه هفتم» برشمرده است. سؤال مهم این است که نسبت این فهرست با فهرست «دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶» چیست؟ و سؤال مربوط به موضوع مورد بحث، عبارت از این است که باتوجه به آنکه طبق ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، «دولت» و «دستگاه‌های اجرایی» مکلف به رعایت احکام شده‌اند، اما می‌توان شمول ماده (۲۴) را به دستگاه‌های اجرایی مندرج در جدول ۴ تسری داد؟

باوجود ابهامات توضیح داده شده در سطور پیشین، نکته مهم دیگر آن است که «شوراهای عالی»، که بخش عمده‌ای از مقررات تأثیرگذار بر محیط کسب و کار را به تصویب می‌رسانند، در هیچ‌یک از قوانین و تفاسیر قانونی، در شمول «دستگاه‌های اجرایی» قرار نگرفته‌اند.^۱ 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)»، مصوبات و آرای «شوراهای عالی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی»، چنان که مشمول شرایط مقرر در ماده (۱) شیوه‌نامه باشند (یعنی متضمن حق یا تکلیف عمومی باشند)، تابع احکام شیوه‌نامه مذکور خواهند بود. اما در خصوص مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط، چنین قیدی تصریح نشده است. به نظر نمی‌رسد حتی ذکر واژه «دولت» در ماده (۲۴) نیز بتواند به نحوی تفسیر شود که چنین شوراهایی را مشمول حکم قانونی کند. این نقصان سبب خواهد شد بخش عمده‌ای از نهادهای مقررگذار، همچنان به مقررگذاری بدون رعایت آیین‌های شکلی بپردازند و محیط کسب و کار را با مصوبات فوری و ناگهانی، تحت تأثیر قرار دهند.

۱. شمول گسترده شوراهای عالی را می‌توان باتوجه به متن یکی از قوانین مشاهده کرد. در بند «ت» ماده (۱) «قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها» (مصوب ۱۴۰۳/۲/۱۰)، «کلیه شوراهای و شوراهای عالی که به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی یا شورای انقلاب تشکیل شده‌اند و همچنین شوراهای عالی وابسته به قوه مجریه، شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها»، مشمول قانون مذکور برشمرده شده‌اند. در تبصره همین بند، «شورای امنیت کشور و شوراهای تأمین استان‌ها و شهرستان‌ها» از حکم این بند مستثنی شده‌اند.



مطلب مهمی که باید در این قسمت توجه شود، صلاحیت‌ها و رویه‌های نهادهای عالی مقررات‌گذار، و به‌طور خاص، «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» در نظام مقررات‌گذاری است. با توجه به اینکه چنین نهادهایی خود را از شمول مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط مستثنا می‌دانند، در عین حال، مصوبات این نهادها، گاهی واجد اهمیت و تأثیرگذاری به مراتب بیشتری بر محیط کسب و کار از مقرراتی اند که توسط دستگاه‌های اجرایی وضع می‌شوند. برای نمونه، رئیس اتاق ایران در مکاتبه‌ای نسبت به تصمیم اتخاذ شده در صد و هفدهمین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۷ در مورد «تمدید مصوبه جلسه ۱۰۲ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا در خصوص اختیارات ستاد تنظیم بازار» اعتراض و تصریح کرده است: «با توجه به تجارب سالیان اخیر، اختیارات بی‌حد و حصر این ستاد موجب تصمیماتی خواهد شد که تبعات آن برای فعالان اقتصادی جبران‌ناپذیر است. اختیارات این ستاد موجب ممنوعیت و محدودیت صادرات، قیمت‌گذاری دستوری، دخالت در کارکرد بازار، کاهش شدید پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد و ایجاد موانع متعدد در مسیر رشد اقتصادی و اشتغال می‌گردد...» [۱۶].^۱ این در حالی است که هیچ‌یک از اصول شکلی مربوط به مقررگذاری در فرایند تدوین، تصویب و انتشار مقررات توسط شورای مذکور رعایت نمی‌شود. یکی از الزامات حاکمیت قانون، اتخاذ تصمیمات براساس قواعدی معین و اعلام شده است. مصوبات شوراهای هماهنگی سران قوا، خارج از چارچوب نظم مدون و در مواردی «براساس یک قول و دستورالعمل شفاهی» شکل می‌گیرد و سازوکار تصمیم‌گیری در این نهاد نیز نامعلوم است. علاوه بر اینها، مصوبات آن نیز که موجب تکالیف عام برای عموم جامعه است انتشار نمی‌یابد و در دسترس نیست [۹]. به این ترتیب بیم آن وجود دارد که احکام قانونی و مقرراتی متعدد در خصوص نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرایی، به موجب مقررگذاری در نهادهایی که در عمل خود را از شمول احکام مورد بحث خارج می‌دانند، کم‌اثر و حتی خنثی شود. به عبارت دقیق‌تر، تحقق اهداف قانونگذار از تصویب این احکام که قابل پیش‌بینی‌پذیر کردن محیط اقتصادی و ثبات بخشی بیشتر به محیط کسب و کار و فراهم کردن زمینه برنامه‌ریزی توسط بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی است، با مقررگذاری توسط نهادهای غیرمشمول، که واجد تأثیرگذاری قابل توجهی است، با چالش‌های جدی مواجه خواهد شد.

برای سامان‌دهی وضعیت شرح داده شده، تمهیداتی اندیشیده شده است؛ از جمله اینکه کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی در گزارش اخیر خود با عنوان «بررسی روند اجرای قوانین مربوط به تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار... و قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار...» که در صحن علنی در تاریخ ۱۴۰۴/۸/۱۳ قرائت شد، تبصره‌ای به این شرح برای الحاق به ماده (۳۰) «قانون بهبود...» پیشنهاد کرده است:

«تمامی مراجع وضع مقررات تحت هر عنوان از قبیل شورا، شورای عالی، هیئت، ستاد، کمیته، کمیسیون، کارگروه که شکایت از مقررات آنها در مراجع قضایی و اداری صلاحیت‌دار به طرفیت دستگاه اجرایی مشمول این ماده، قابل رسیدگی باشد، مکلفاند در صدور مقررات یاد شده، ماده حاضر و ماده (۲۴) این قانون و مقررات اجرایی آنها را رعایت نمایند. در صورت نقض احکام مواد یاد شده، مقرر صادره، قابل ابطال در دیوان عدالت اداری یا دیگر مراجع صالح (حسب مورد) می‌باشد. چنانچه مقرر صادره در پایگاه موضوع این ماده منتشر نشده یا مدتی که برای لازم‌الاجرا شدن آن لازم است طی نشده باشد، مرجع صلاحیت‌دار به تقاضای هر شخص دستور توقف اجرای آن را صادر می‌نماید» [۶]. علاوه بر این، در متنی که پیشنهاد شده به عنوان تبصره «۳» به ماده (۳۰) «قانون بهبود...» الحاق شود، چنین تصریح شده است:

«یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، تمامی مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی موضوع قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ نیز مشمول احکام این ماده خواهد بود. مراجع مشمول این ماده مکلفاند حداکثر طی سه سال از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون، تمام مقررات پیشین خود را در سامانه یاد شده درج و شناسه یکتا دریافت نمایند. پس از مهلت یاد شده، تنها مقرراتی قابلیت استناد یا اجرا دارند که شناسه یکتا دریافت کرده باشند».

۱. نمونه دیگری از مصوبات شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا که در دسترس است، مصوبه هفتاد و دومین جلسه شورای مذکور (مورخ ۱۴۰۱/۲/۲۸) در خصوص سامان‌دهی اجاره‌بهای مسکن است.

مطلب پایانی در این گفتار اینکه یکی از شگردهای رایج برخی دستگاه‌های اجرایی برای تحت شمول قرار نگرفتن تکالیف مربوط به نظام‌مندی مقررده گذاری، تغییر عنوان مصوبات است؛ به این ترتیب که برخی دستگاه‌ها به جای استفاده از عناوین «آیین‌نامه» یا «دستورالعمل» که بار حقوقی مشخصی دارند، از عناوینی مانند «اطلاعیه»، «صورت جلسه» یا «بلاغیه» استفاده می‌کنند. در تدوین مقررات مربوط به مواد (۲۴) و (۳۰)، تلاش شده است با درج احکامی، همه انواع مقررات در شمول قوانین و مقررات مذکور قرار گیرند. چنان که پیش‌تر گفته شد، در بند «۲» ماده (۱) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، تصریح شده است که «... صرف تغییر عنوان مقررده به اطلاعیه یا مکاتبه یا مشابه آن، مانع شمول عنوان مقررات بر حکم وضع شده نمی‌باشد». حکم پیش‌گفته، معیاری ماهوی (ایجاد حق و تکلیف) را جایگزین معیاری شکلی (عنوان سند) کرده است. این بدان معناست که حتی یک نامه داخلی از سوی یک مدیر کل، اگر حاوی قاعده‌ای عام‌الشمول باشد که بر محیط کسب و کار اثر بگذارد، مشمول الزامات این دستورالعمل خواهد بود. این گسترش دامنه شمول، اگرچه از نظر حقوقی بسیار موقتی است، قابل پیش‌بینی است که در عمل با مقاومت شدید بدنه کارشناسی و مدیریتی دستگاه‌ها مواجه شود که چنین محدودیت‌هایی را مغایر و در تعارض با صلاحیت‌های اختیاری و صلاحیت‌های مدیریتی خود می‌دانند.

د) طبقه‌بندی برخی مقررات به عنوان «محرمانه»

برخی دستگاه‌ها مقرراتی را که متضمن حق یا تکلیف عمومی هستند، به صورت محرمانه یا طبقه‌بندی شده صادر می‌کنند. این رویه با ماده (۱۱) «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶) مغایر است که مقرر می‌دارد: «مصوبه و تصمیمی که موجد حق یا تکلیف عمومی است، قابل طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی نمی‌باشد و انتشار آنها الزامی خواهد بود». چنان که برای نمونه، رئیس اتاق ایران در مکاتبه‌ای تصریح کرده است: «برخی از پیش‌نویس‌ها، مصوبات و مقررات مربوط به دولت و دستگاه‌های اجرایی ... به صورت محرمانه و طبقه‌بندی شده صادر می‌گردند، در صورتی که متضمن حق و یا تکلیف برای فعالان بخش خصوصی می‌باشند و باید از قید محرمانگی خارج شوند. برای نمونه می‌توان به دستورالعمل سهمیه‌بندی تخصیص ارز واحدهای تولیدی و بازرگانی، اعلام فهرست کد تعرفه‌های صادراتی و وارداتی اقلام کشاورزی مشمول سیاست تهاثر کالا، [و] تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص اخذ مابه‌التفاوت ارز از کالاهای اساسی و ضروری اشاره نمود»^۱. البته همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در مواردی که اطلاع‌رسانی پیشینی مقررات سبب ایجاد بحران (مثلاً کمیابی برخی کالاها) شود، ظرفیت قانونی تبصره ماده (۲۴) برای استثنا دانستن برخی مقررات و تصمیمات وجود دارد.

ه) عدم شناسایی مرجعیت سامانه ملی قوانین و مقررات به عنوان یکی از پایگاه‌های حاکمیتی

اگرچه در ماده (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» تصریح شده، شناسایی پایگاه مذکور به عنوان تنها مرجع رسمی در بین پایگاه‌های اینترنتی مشابه، همچنان به‌طور رسمی توسط نهادهای مرتبط صورت نگرفته است. در ماده مذکور، صرفاً وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف شده است «با همکاری معاونت ذی‌ربط رئیس‌جمهور»، «با استفاده از ظرفیت‌های موجود، نسبت به اصلاح و ارتقای پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار اقدام نماید». چنان که ملاحظه می‌شود در متن قانون، نه به «سامانه ملی قوانین و مقررات» (qavanin.ir) و نه به معاونت حقوقی ریاست جمهوری، به دلایلی تصریح نشده است؛ بلکه صرفاً به اصلاح و ارتقای «پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات ...» اشاره شده است.

پیش‌تر در 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) هیئت وزیران) معاونت حقوقی رئیس‌جمهور مکلف به ایجاد «درگاه اختصاصی قوانین و مقررات مربوط به کسب و کار» در «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (qavanin.ir) شده بود. در ادامه ماده مذکور مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند مقررات موضوع این تصویب‌نامه را با هماهنگی و نظارت معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در

۱. مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب و کار با معاون اول ریاست جمهوری، به شماره ۱۰۱/۱۳۵۵۶/ص، مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۱۴ (به نقل از: [۲]).

درگاه یاد شده درج کنند و پیشنهادهای مربوط به لوایح و مقررات مرتبط با کسب و کار را در قالب طراحی شده توسط معاونت مذکور (از جمله شامل اسناد پشتیبان، قوانین و مقررات مرتبط و آثار مصوبه جدید بر آنها) به مراجع وضع مربوط ارائه کنند و نسخه‌ای از آن را جهت اطلاع عمومی، در درگاه یاد شده درج نمایند».

چنان که در مکاتبه اخیر معاون حقوقی رئیس‌جمهور آمده است: «پیرو مکاتبه شماره ... در خصوص شناسایی سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران (qavanin.ir) به عنوان یکی از پایگاه‌های داده و اطلاعات موضوع ماده (۱۰) قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی^۱ و مرجعیت سامانه مزبور در میان پایگاه‌های حاکمیتی مربوط در مصوبات کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیک و با عنایت به مصوبه اخیر هیئت وزیران مبتنی بر اصلاح ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت ... و ملاک عمل قرار دادن سامانه یاد شده به عنوان تنها مرجع رسمی انتشار مقررات برای لازم‌الاجرا شدن مصوبات دولت، خواهشمند است با توجه به گذشت زمان طولانی، دستور فرمایید اقدام مقتضی جهت تحقق این مهم مبذول گردد» [۲۳].

در حال حاضر، پیش‌نویس مقررات در «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات ...» (dotic.ir) و متن نهایی و مصوب مقررات در «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (qavanin.ir) بارگذاری می‌شود [۳]. یکی از راه‌حل‌های پیشنهادی برای رفع تعارض پیش گفته آن است که «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» مرجع اصلی در نظر گرفته شود و دیگر پایگاه‌ها مانند «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور» یا سامانه ۲۴۳۰ (ir.2430) ذیل سامانه مرجع قرار گیرند و به عبارت دیگر، زیرسامانه‌های سامانه اصلی («سامانه ملی قوانین و مقررات ...») محسوب شوند. راهکار پیشنهادی دیگر آن است که با اصلاح آیین‌نامه اجرای ماده (۲۴) «قانون بهبود...»، پیش‌نویس مصوبات نیز در «سامانه ملی قوانین و مقررات ...» درج شود.

راهکار پیشنهاد شده می‌تواند مشکل مهم‌تر و بزرگ‌تری را نیز حل کند که عبارت است از ورود مکرر و موازی اطلاعات در سامانه‌های مختلف. به این معنا که صرفاً ورود اطلاعات مربوط در یک سامانه اصلی، افراد مسئول راز ورود اطلاعات به زیرسامانه‌ها (یا سامانه‌های فرعی) بی‌نیاز می‌کند. در چنین راهکاری، «سامانه ملی قوانین و مقررات ...» به عنوان سامانه مرجع، به‌طور خودکار اطلاعات را به دیگر سامانه‌ها نیز ارسال می‌کند؛ شبیه کار کردی که برای سامانه «سامانه تدارکات الکترونیکی دولت» (ستاد) در ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تعبیه شده است [۳]. در تبصره «۱» ماده (۵۰) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مقرر شده است: «با ایجاد بستر الکترونیکی معاملات و بانک اطلاعاتی به‌روز و تجمیع شده معاملات بخش عمومی، کلیه پایگاه‌های اطلاعاتی و اطلاع‌رسانی معاملات این بخش از جمله پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی و هر گونه سامانه‌های نظارت بر معاملات باید فقط از طریق این سامانه تغذیه شود و از تعدد و تکرار ورود اطلاعات توسط دستگاه‌های بخش عمومی جلوگیری گردد»^۲.

برای عملیاتی شدن نظام‌مندی بیشتر مقرر گذاری، یکی از ضرورت‌های مهم، تمرکز سامانه‌ای است که باید بستر همه مراحل تدوین، تصویب و انتشار مقررات باشد. چنان که در گزارشی تصریح شده است: «یکپارچه‌سازی و هوشمندسازی سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به نحوی که کل چرخه مقرر گذاری از مرحله شکل‌گیری مقرر، مشارکت در تدوین مقرر، تصویب و انتشار آن تا ارزیابی تأثیر اجرا در این بستر قابل اجرا باشد، از مهم‌ترین زیرساخت‌ها و ابزارهای تحقق مقرر گذاری مطلوب و بهبود نظام حکمرانی در کشور محسوب می‌شود» [۱۳].

۱. در صدر ماده (۱۰) «قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی» (مصوب ۱۴۰۱/۶/۳۰) مقرر شده است: «متولی اداره و به‌روزرسانی پایگاه‌های داده‌ها و اطلاعات پایه مطابق جدول ذیل تعیین می‌شود. این متولیان مکلفاند بر اساس مصوبات کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی اقدامات اجرایی لازم را برای تحقق اهداف این قانون به اجرا گذارند:

تبصره «۱»: کارگروه فوق‌الذکر می‌تواند حسب ضرورت نسبت به حذف، الحاق یا ادغام و تفکیک پایگاه داده‌ها و اطلاعات پایه به فهرست مذکور اقدام نماید.

تبصره «۲»: دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون حسب اعلام کارگروه مزبور، ضمن به‌روزرسانی داده‌ها و اطلاعات خود، موظف به همکاری با متولیان پایگاه‌های داده‌ها و اطلاعات پایه می‌باشند...».

در ادامه ماده، فهرست ۲۷ پایگاه داده و اطلاعات و متولی هر یک فهرست شده است.

۲. در بخشی از ماده مذکور مقرر شده است: «دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر معامله‌کنندگان بخش عمومی ... باید برنامه زمان‌بندی مورد تأیید هیئت وزیران در این سامانه ثبت‌نام کنند و با امضای الکترونیکی معتبر و رعایت مقررات مربوط، تمام مراحل معاملات خود مانند درخواست استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهادهای، انعقاد قرارداد و دادوستد وجوه و تضمینات و نیز هر گونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد را از طریق این سامانه و به‌طور الکترونیکی انجام دهند».

۳-۴-۳. عدم اجرای الزامات شکلی و آیینی وضع مقرر در دستگاه‌های اجرایی

در متن گزارش، به دفعات، به احکامی قانونی و مقرراتی اشاره شد که تشریفات شکلی یا آیینی را در طول فرایند وضع مقررات، پیش‌بینی کرده بودند. عدم اجرا یا اجرای ناقص این الزامات، موضوع بحث گفتار پیش‌روست.

الف) عدم تدوین و تهیه اسناد لازم در فرایند تدوین یک مقرر

تکالیف دستگاه‌های اجرایی مندرج در «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مورخ ۱۴۰۳/۲/۱) ذکر شده است. این تکالیف عبارت‌اند از:

اول: معرفی «مراجع و مقامات ذی‌صلاح جهت وضع مقرر مرتبط با محیط کسب و کار در دستگاه خویش به همراه مبانی قانونی و حدود صلاحیت آنها با امضای بالاترین مقام دستگاه» به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور (ماده (۲) دستورالعمل).

دوم: 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» (ماده (۳) دستورالعمل).

سوم: انتشار پیش‌نویس مقرر در پایگاه اطلاع‌رسانی، علاوه بر تارنمای خود برای فراهم شدن «زمینه جمع‌سپاری در تدوین مقررات» (ماده (۳) دستورالعمل).

چهارم: تنظیم پیش‌نویس مقرر «حتی‌الامکان با رعایت بندهای زیر» (و انتشار و بارگذاری در پایگاه اطلاع‌رسانی):

۱ «درج مقدمه توجیهی مبنی بر ضرورت و مطلوبیت وضع مقرر»؛

۲ ذکر مبنای قانونی وضع مقرر 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 مقرر جهت حصول اطمینان از عدم مغایرت مقرر با قوانین؛

۵ تعیین اثر وضع مقرر بر مقررات پیشین به نحو صریح و دقیق در انتهای پیش‌نویس» (ماده (۳) دستورالعمل).

پنجم: ارسال موارد زیر به مراجع ذی‌صلاح در موارد پیشنهاد «تصویب مقرر» (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 یار آنها را در قالب جدول مقایسه‌ای متضمن متن فعلی مقرر (در صورت وجود)، متن پیشنهادی و نظرات واصله در خصوص هریک از احکام پیشنهادی به‌نحوی که وضع یا اصلاح هریک از احکام و دلایل توجیهی آنها» (ماده (۴) دستورالعمل).

ششم: انتشار پیش‌نویس مقرر در پایگاه اطلاع‌رسانی، علاوه بر تارنمای خود و اطلاع‌رسانی به عموم «برای دریافت نظرات عموم و تشکلهای (جمع‌سپاری) در تدوین مقررات» (ماده (۴) دستورالعمل).

هفتم: «رعایت ساختار متعارف مقررات (مشمتمل بر تاریخ تصویب، شماره و تاریخ ابلاغ)» (ماده (۵) دستورالعمل).

الزامات پیش‌گفته، در فهرست یادآور (چک‌لیست) تکالیف و دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار نیز درج شده است.^۱ این تکالیف، شامل طیف گسترده‌ای از الزامات شکلی و آیینی، از درج مقدمه توجیهی مبنی بر ضرورت و مطلوبیت

۱. در «فهرست یادآور (چک‌لیست) تکالیف دستگاه‌های اجرایی در خصوص تدوین، تصویب و انتشار مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» که به‌موجب بخشنامه دبیر هیئت دولت به شماره ۶۳۷۶۹/۱۹۰۹۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۸ ابلاغ شده، تکالیف دستگاه‌ها و مقامات مقرر در هشت عنوان به شرح زیر دسته‌بندی شده است:

اول: معرفی نمایندگان (رابط فناوری و حقوقی)؛ برقراری ارتباط نظام‌مند (سیستمی) با پایگاه قوانین و مقررات کسب و کار qavanin.ir.

دوم: وضع مقرر توسط مرجع یا مقام صلاحیت‌دار معرفی شده.

سوم: نظرخواهی از اتاق‌ها و تشکلهای اقتصادی ذی‌ربط.

چهارم: الزامات بارگذاری پیش‌نویس مقرر.

پنجم: انتشار پیش‌نویس یک هفته قبل از تصویب در تارنمای مرجع وضع.

ششم: انتشار پیش‌نویس یک هفته قبل از تصویب در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی dotic.ir.

هفتم: توجه به ساختار متعارف مقررات.

هشتم: بارگذاری مصوبه در پایگاه قوانین و مقررات کسب و کار qavanin.ir.

وضع مقرر به تأیید و تأیید کردن اسناد مربوط به نظر خواهی و تعیین اثرات وضع مقرر به مقررات پیشین است (ماده (۳) دستورالعمل). الزامات پیش گفته باید در تدوین مقرر به نظر قرار گیرد و سپس پیش نویس مقرر به پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با کسب و کار، بارگذاری شود. علاوه بر اینها، الزاماتی به مراتب فنی تر و پیچیده تر از الزامات پیش گفته، برای مواردی در نظر گرفته شده است که دستگاه اجرایی تصویب مقررهای را به مراجع ذیصلاح پیشنهاد می کند (ماده (۴) دستورالعمل). این الزامات را می توان نسخه دقیق تر و جزئی تر از پیش نیازهای لازم در خصوص تدوین پیش نویس مقرر به دانست. در بخشی از ماده (۴) دستورالعمل، دستگاه اجرایی مکلف شده است در زمان پیشنهاد مقرر به مراجع بالاتر، گزارشی شامل نظرات دریافتی از تشکلهای و «گزارش توجیهی پذیرش یا رد آنها» را در قالب جدول مقایسه ای ارائه دهد. به این ترتیب، دستگاه نمی تواند صرفاً نظرات را بشنود؛ بلکه باید به صورت مستدل توضیح دهد که چرا نظر بخش خصوصی یا ... را رد کرده است. این سطح از پاسخ گویی در نظام اداری ایران کم سابقه و البته نیازمند تغییرات بنیادین در فرهنگ اداری و بوروکراسی است که توضیح آن نیازمند مجالی مستقل از گزارش حاضر است. طبق ماده (۴) دستورالعمل مذکور، مستندات لازم برای ارسال پیشنهاد به مراجع تصمیم گیر، باید پرونده کامل تری شامل موارد زیر را ضمیمه کند:

- اسناد پشتیبان: اطلاعات و مدارک حمایت کننده از پیشنهاد.
 - قوانین و مقررات مرتبط: فهرستی از قوانین مرتبط با موضوع.
 - گزارش اثرسنجی: توضیح درباره آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین.
 - نظرات دریافتی: نظرات دریافت شده از تشکلهای اقتصادی ذی ربط.
 - گزارش توجیهی پذیرش یا رد نظرات: دلایل قبول یا رد پیشنهادها و فعالان بخش خصوصی.
 - جدول مقایسه ای: اگر پیشنهاد مربوط به اصلاح متون فعلی است، باید جدولی شامل متن فعلی و متن پیشنهادی ارائه شود.
 - متن و نظرات تفکیک شده: ارائه متن پیشنهادی و نظرات واصله در خصوص هر یک از احکام به صورت مشخص.
- علاوه بر مستندات پیش گفته، طبق ماده (۵) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار»، متن مقرر به باید دارای ساختار متعارف باشد که شامل موارد زیر است:

- تاریخ تصویب و مرجع تصویب.
- شماره و تاریخ ابلاغ.
- تاریخ لازم الاجرا شدن مقرر به.

چنان که در سطور پیش گفته برمی آید، الزامات تدوین مقرر به در احکام گفته شده، بسیار سخت گیرانه و با جزئیات بسیار مقرر شده است؛ به نحوی که اجرای کامل آنها، در شرایط فعلی میسر نیست. البته تدوین کنندگان دستورالعمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات ... نیز به این امر متفطن بوده اند و با ذکر قید «حتی الامکان» (در ماده (۳) دستورالعمل نحوه تدوین پیش نویس مقررات ...)، امکان عدم اجرای برخی یا همه الزامات پیش بینی شده برای تدوین مقرر به فراهم کرده اند. برای مثال، ارسال «آثار وضع مصوبه جدید بر مقررات پیشین»، نیازمند انجام پژوهش هایی دقیق و تهیه گزارش هایی کارشناسی و متقن راجع به هر مقرر به است که به نظر می رسد شرایط و لوازم انجام این فرایند در دستگاه های دولتی وجود ندارد یا دست کم، انگیزه و ضرورتی در دستگاه های دولتی برای صرف هزینه های گزاف برای انجام چنین فرایندهایی وجود ندارد.

ب) عدم انتشار پیش نویس مقررات برای نظر خواهی

مکاتبات متعدد حاکی از عدم انتشار پیش نویس مقررات (آیین نامه، دستورالعمل، بخشنامه) یک هفته قبل از صدور در تارنمای دستگاه مربوطه برای دریافت نظرات عموم و فعالان اقتصادی است. این امر فرصت لازم را برای مشارکت ذی نفعان از بین می برد.

ج) عدم دعوت از نمایندگان بخش خصوصی در جلسات بحث و بررسی در مرحله تدوین پیش نویس مقرر به

اتاق ایران به دفعات به عدم دعوت از نمایندگان بخش خصوصی در جلسات تصمیم‌گیری و تدوین مقررات اعتراض کرده است. این در حالی است که احکام متعدد قانونی و مقرراتی به شرح پیش گفته، به صراحت بر لزوم اخذ نظر اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی و دعوت از آنها به جلسات تصمیم‌گیری تأکید دارد.

به عنوان یکی از نمونه‌های پر تعداد شکایات در خصوص موضوع عدم دعوت از نمایندگان بخش خصوصی و مشارکت تشکل‌های اقتصادی در تدوین «دستورالعمل اجرایی شناسایی و پیشگیری از تشکیل و فعالیت شرکت‌های صوری»^۱ پس از اعتراض بخش خصوصی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری در مکاتبه‌ای ضمن قدردانی از اقدامات ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی تصریح کرد که الزامات مندرج در آیین‌نامه‌های اجرایی مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» در خصوص دستورالعمل مذکور رعایت نشده است؛ «لذا شایسته است با دعوت از ذی‌نفعان و استماع نظرات آنها و رعایت احکام قانونی فوق‌الذکر، بازنگری لازم در دستورالعمل مورد بحث به عمل آید» [۲۴]. مکاتبه مذکور، ۷۳ روز پس از ابلاغ دستورالعمل مورد بحث تدوین شده است. بدیهی است که پس از ابلاغ مقرر، امکان اندکی برای بازنگری زودهنگام در دولت آن وجود دارد. مطلب دیگر اینکه یکی از ملاحظات که باید در ارزیابی اجرای هر قانون و مقرر مورد توجه قرار گیرد، شدنی بودن یا امکان اجرای مصوبه است. مسئله این است که آیا با توجه به موضوع و محتوای بسیاری از مقررات، حتی در صورت دعوت اعضای از بخش خصوصی، زمینه و امکان مشارکت مؤثر اعضای غیردولتی فراهم است؟ در جدول ۵، برای نمونه، ۲۵ مورد از آخرین مقرره‌های مصوب مربوط به کسب و کار (مصوب نیمه دوم آذرماه ۱۴۰۴) از سامانه ملی قوانین و مقررات... درج شده است.^۲ مروری بر عناوین مقررات مصوب نشان می‌دهد مشارکت مؤثر بخش خصوصی در تدوین آنها تا چه اندازه دشوار و پیچیده است؛ چرا که ماهیت اغلب مقررات، تنظیم امور اقتصادی در قالب واکنش‌های سریع به پیشامدها و شرایط خاص کشور و به عبارت دقیق، تصمیماتی مدیریتی - اجرایی در قالب مصوبه است.

جدول ۲۵.۵. مقرر اخیر بارگذاری شده در پایگاه اطلاعات قوانین و مقررات مرتبط با محیط کسب و کار (سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران)

ردیف	عنوان مقرر	مرجع وضع	تاریخ تصویب
۱	بخشنامه اصلاح دستورالعمل اجرایی تأمین ارز شرکت‌های دارویی در قبال پذیرش اوراق گام	بانک مرکزی	۱۴۰۴/۹/۲۹
۲	بخشنامه بانک مرکزی در خصوص نحوه رفع تعهد ارزی و آزادسازی وثایق واردکنندگان حبوبات و چای با عنایت به مفاد تصویب‌نامه‌های منتهی به شماره ۱۰۵۷۱۲/ت/۵۷۵۰۳۳ هـ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۰۸ هیئت محترم وزیران	بانک مرکزی	۱۴۰۴/۹/۲۷
۳	بخشنامه بانک مرکزی در خصوص ارسال فهرست ثبت سفارش‌های معاف از مابه‌التفاوت نرخ ارز مربوطه به حوزه دارو	بانک مرکزی	۱۴۰۴/۹/۲۵
۴	اطلاعیه بانک سپه در مورد تخصیص سهمیه مصرف نشده تسهیلات قرض الحسنه کمک‌هزینه خرید جهیزیه کالای ایرانی و لوازم خانگی برای اعطای تسهیلات قرض الحسنه ازدواج و فرزندآوری در سال ۱۴۰۴	بانک سپه	۱۴۰۴/۹/۲۵
۵	بخشنامه گمرک در خصوص اضافه شدن کد تعرفه ۲۱۰۶۹۰۹۰ به فهرست کالاهای مشمول ترخیص ۹۰ درصدی	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۵
۶	مصوبه هیئت‌مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار در خصوص ریزساختارهای بازار سرمایه	هیئت‌مدیره سازمان بورس و اوراق بهادار	۱۴۰۴/۹/۲۵

۱. چنان که در صدر دستورالعمل مذکور آمده، این مقرر توسط «ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی» به تصویب رسیده و توسط معاون اول رئیس‌جمهور با این مشخصات ابلاغ شده است: شماره ۶۲۸۴۱/۶۶۴۰۲ مورخ ۱۴۰۳/۴/۲۴.

۲. تاریخ مراجعه به سامانه: ۱۴۰۴/۱۰/۸.



ردیف	عنوان مقرره	مرجع وضع	تاریخ تصویب
۷	بخشنامه سازمان امور مالیاتی کشور درخصوص تاریخ اعمال بخشودگی جرمه‌های موضوع جزء «ب» بند «۳» ماده (۲۶) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰، براساس مفاد بند «غ» تبصره «۱» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور	سازمان امور مالیاتی	۱۴۰۴/۹/۲۵
۸	تعیین گمرک آپرین به‌عنوان گمرک مجاز برای ترخیص خودرو	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۵
۹	بخشنامه بانک مرکزی درخصوص ابلاغ آیین‌نامه اجرایی اقدام مالی هدفمند علیه تروریسم و تامین مالی تروریسم	بانک مرکزی	۱۴۰۴/۹/۲۴
۱۰	ابلاغیه ملوانی با موضوع سفر تشویقی دوم در سال اول اجرای قانون در رویه ملوانی	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۴
۱۱	بخشنامه گمرک درخصوص اضافه شدن تعداد ۱۰ ردیف کد تعرفه به فهرست کالاهای مشمول واردات رویه کول‌بری	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۴
۱۲	اصلاح بندهای «۱» و «۲» تصویب‌نامه موضوع تعیین حداقل سرمایه مورد نیاز برای تأسیس و فعالیت بانک غیردولتی	هیئت وزیران	۱۴۰۴/۹/۲۳
۱۳	بخشنامه گمرک در خصوص کد تعرفه‌های مشمول آیین‌نامه اجرایی بند «ب» ماده (۸۳) قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۲
۱۴	بخشنامه گمرک درخصوص ارز غیرترجیحی کالای مرتبط با ردیف تعرفه ۳۱۰۴۲۰۰۰	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۲۰
۱۵	ابلاغ اصلاحیه «دستورالعمل نحوه محاسبه نسبت خالص دارایی‌های ثابت مؤسسات اعتباری»	بانک مرکزی	۱۴۰۴/۹/۱۸
۱۶	دستورالعمل انبارهای اختصاصی	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۱۸
۱۷	بخشنامه سازمان توسعه تجارت ایران درخصوص فهرست تعرفه اقلام قابل ورود مرزنشینان و شرکت‌های تعاونی آنها	سازمان توسعه تجارت ایران	۱۴۰۴/۹/۱۷
۱۸	بخشنامه گمرک درخصوص تغییر گروه کالایی و خروج کود دی‌آمونیم فسفات با کد ۳۱۰۵۳۰۰۰ از فهرست کالاهای اساسی مشمول ارز ترجیحی	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۱۷
۱۹	مصوبه هیئت‌مدیره شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران درخصوص تعیین تعرفه حق دسترسی به خطوط ریلی جهت قطار کامل باری	هیئت‌مدیره شرکت راه‌آهن	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۰	بخشنامه سازمان توسعه تجارت ایران مبنی بر اعلام شروط جهت امکان اصلاح نوع قرارداد ثبت سفارش (ترم)	سازمان توسعه تجارت ایران	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۱	مصوبه هیئت‌مدیره شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران درخصوص تصویب دستورالعمل اجرایی قطار کامل باری	هیئت‌مدیره شرکت راه‌آهن	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۲	بخشنامه گمرک درخصوص ابلاغ مصوبات «جلسه دهم» کارگروه ماده (۴) و فهرست متمم چهارم رویه ملوانی	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۳	بخشنامه گمرک درخصوص بلامانع بودن صادرات تخته نرد	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۴	بخشنامه گمرک درخصوص اخذ مجوز سازمان حفاظت محیط زیست در زمان ترخیص وسایط نقلیه فصل (۸۷)	گمرک ایران	۱۴۰۴/۹/۱۶
۲۵	تعیین دو عضو موظف و یک عضو غیر موظف هیئت‌مدیره سازمان منطقه آزاد تجاری صنعتی سرخس	وزرای عضو شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی	۱۴۰۴/۹/۱۶

مأخذ: سامانه ملی قوانین و مقررات کشور، قوانین و مقررات کسب و کار، به نشانی اینترنتی <https://qavanin.ir>

در بین ۲۵ مقرر مندرج در جدول ۵، هشت مورد توسط بانک مرکزی به تصویب رسیده است که اغلب، اصلاحیه‌هایی بر مقررات پیشین در خصوص ارزش‌شمرده می‌شود. بر همین سیاق، مقررات مصوب سازمان توسعه تجارت ایران، گمرک، سازمان امور مالیاتی و شورای مالی بورس و اوراق بهادار نیز واجد محتوایی اند که اعمال نظر بخش خصوصی در آنها، توسط نظام بوروکراسی و ساختار اداری، به سختی امکان‌پذیر است. در میان ۲۵ مقرر، به نظر می‌رسد فقط یکی از مقررات مصوب هیئت وزیران خصوصیتی دارد که بخش خصوصی می‌توانسته است در تدوین آنها نقش ایفا کند؛ مقررهای با عنوان «تعیین سند جامع مدیریت زنجیره تولید، توزیع، عرضه و صادرات صنایع دستی» (مصوب ۱۴۰۴/۹/۲۶) که به استناد بند «د» ماده (۸۳) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم...» به تصویب رسیده است. از این‌رو می‌توان چنین نتیجه گرفت که مشارکت مؤثر بخش خصوصی در هر مرحله از تدوین مقررات، بیشتر در مقرراتی امکان‌پذیر و عملی است که در زمره اسناد جامع و راهبردی به شمار می‌روند و تأثیر مستقیم و فوری یا حتی کوتاه‌مدت در حکمرانی اقتصادی ندارند؛ البته در برخی از مقررات که با هدف تنظیم بازار و سامان‌دهی امور اقتصادی تدوین شده است و توسط مراجع مقررات‌گذار به تصویب می‌رسند، مشارکت بخش خصوصی می‌تواند از طریق تعدیل آثار سوء پیش‌نویس مقررات محل، اثربخش باشد.

د) مهلت ناکافی برای مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری

«مشورت با ذی‌نفعان»^۱، یک مؤلفه حیاتی در تدوین و بازنگری سیاست‌ها (اعم از قوانین، مقررات و...) است و شواهد لازم، از جمله داده‌ها، اطلاعات و دیدگاه‌های مختلف را برای حمایت از ارزیابی‌ها، ارزیابی‌های تأثیر و تصمیمات سیاسی فراهم می‌کند [۳۱]. در اتحادیه اروپا، نظام مشاوره بر اساس «فراخوان برای شواهد»^۲ است که به عنوان نقطه ورود برای بازخورد و مشورت عمومی عمل می‌کند و از طریق پورتال وب «نظراتان را بگویید»^۳ منتشر می‌شود [۳۱].

همچون هر فرایند دیگر، بر مشورت با ذی‌نفعان نیز اصولی حاکم است. اصول عمومی حاکم بر مشورت‌ها عبارت‌اند از: مشارکت (رویکرد فراگیر)، شفافیت و پاسخ‌گویی، اثربخشی (مشورت در زمانی که دیدگاه ذی‌نفعان می‌تواند تغییر ایجاد کند) و انسجام. از لحاظ استانداردهای حداقلی، اسناد مشورتی باید واضح و مختصر بوده، راهبرد مشاوره باید هدف‌گیری همه طرف‌های علاقه‌مند را تضمین کند و زمان کافی برای مشارکت (به عنوان یک قاعده، دوازده هفته برای «فراخوان برای شواهد» که شامل مشاوره‌های عمومی است) در نظر گرفته شود. پس از دریافت ورودی‌ها، شفافیت و پاسخ‌گویی از طریق انتشار خلاصه گزارش از مسائل اصلی مطرح شده در مشورت عمومی ظرف هشت هفته پس از بسته شدن آن، و همچنین تهیه یک گزارش خلاصه نتایج جامع در پایان کار مشورت، تضمین می‌شود. این گزارش خلاصه، ضمیمه گزارش ارزیابی تأثیرات یا ارزیابی می‌شود و به ذی‌نفعان بازخورد می‌دهد که چگونه و تا چه حدی، نظرات و پیشنهادها آنها لحاظ شده‌اند [۳۱].

طبق مواد (۳) و (۴) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات...»، مراجع مقررات‌گذار مکلف شده‌اند پیش‌نویس مقرر را حداقل یک هفته قبل از صدور مقرر، در تارنمای خود و همچنین پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور برای فراهم شدن زمینه «جمع‌سپاری در تدوین مقررات» و «دریافت نظرات عموم و تشکل‌ها» بارگذاری کنند. نکته مهم در تکالیف مذکور، مهلت زمانی در نظر گرفته شده (حداقل یک هفته) برای فرایند پیش‌گفته است. سؤال این است که آیا در واقع می‌توان انتظار داشت که چنان‌که دستگاهی اجرایی، مقرر تدوین شده را صرفاً یک هفته پیش از تصویب در پایگاه‌های پیش‌گفته اطلاع‌رسانی کند، بخش خصوصی می‌تواند مشارکتی اثربخش در طی این مهلت زمانی داشته باشد؟ برای نمونه، عناوین پیش‌نویس‌هایی که در ادامه فهرست شده‌اند، بیانگر آن است که هرگونه اظهار نظر - حتی اجمالی - درباره هر یک از آنها، نیازمند زمانی بیش از یک هفته است:

● «پیش‌نویس آیین‌نامه عملیاتی و شرایط عمومی استفاده از خدمات آب و فاضلاب» (وزارت نیرو - ۱۴۰۴/۱۰/۹)؛

1. Stakeholder Consultation

2. Call for Evidence

3. Have Your Say

- «پیش‌نویس هزینه‌های برقراری انشعاب برق (اصلاحی)» (وزارت نیرو - ۱۴۰۴/۵/۲۲)؛
- «پیش‌نویس آیین‌نامه جامع سامان‌دهی و نظارت بر مبادلات تجاری مرزی از طریق ملوانی (ته‌لنجی)» (معاونت اقتصادی رئیس‌جمهور - ۱۴۰۰/۱۰/۲۵)؛
- «پیش‌نویس بخشنامه موضوع فهرست بخشی از مقررات منسوخ سازمان امور مالیاتی کشور» (۱۴۰۴/۹/۸).

مشکلات عملی اظهار نظر بخش خصوصی درباره مقرراتی که برای نمونه به برخی از آنها اشاره شد، باتوجه به آنکه مقررات بارگذاری شده فاقد هرگونه پیوست مقرر در ماده (۳) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات...» هستند، دوچندان خواهد شد. بدیهی است که اگر تشکل‌های اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی به ضمائم از قبیل متن نظرهای مطرح شده درباره هر مقرر، نظرات بالاترین مقامات حقوقی دستگاه واضع مقرر در خصوص عدم مغایرت مقرر با قوانین و ... دسترسی داشته باشند، اظهار نظر در بازه زمانی محدود، شدنی‌تر خواهد بود.

بسیار مهم است که مشورت‌گیری از بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، به فرایند ظاهری، تشریفاتی و غیراثر بخش تبدیل نشود. چنان‌که در یکی از گزارش‌های «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه»^۱ تصریح شده است: «مجموعه تدابیری که برای تقویت شفافیت و گفت‌وگوی مشورتی در کشورهای مختلف اتخاذ شده و اجرا می‌شود، برای حصول اطمینان از این است که مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، فراتر از یک «کار صرفاً تشریفاتی»^۲ و واجد دقت و در نهایت مشارکتی فعالانه و قابل استفاده است» [۳۲].

باتوجه به آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد مهلت زمانی مقرر شده برای مشورت با بخش خصوصی درباره مقررگذاری، مهلتی ناکافی و بدون در نظر گرفتن مقتضیات اجرایی است. باوجود این، سؤال قابل طرح این است که با چنین شرایطی، بخش خصوصی چگونه و با چه سازوکاری می‌تواند به‌طور مؤثر در فرایند مقررات‌گذاری مشارکت کند؟ به نظر می‌رسد اتخاذ رویکردی پیشگیرانه در نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تشکل‌های اقتصادی، می‌تواند تا حد زیادی به تأثیرگذاری بر محتوای مقررات در زمان تدوین پیش‌نویس کمک کند. به این ترتیب که بخش خصوصی باید از طریق نهادهای پژوهشی تابعه، با شناسایی مقررات مهم و اثرگذار بر محیط کسب و کار در مراحل اولیه تدوین پیش‌نویس و پیش از آن، شناسایی حوزه‌هایی که به احتمال بسیار مقرراتی درباره آنها تدوین خواهد شد، زمینه تهیه گزارش‌های کارشناسی را مهیا کند. بدیهی است، چنان‌که گزارش‌های مستدل و مستند درباره پیش‌نویس مقررات، به‌موقع تدوین و توسط نمایندگان مطلع از جنبه بخش خصوصی در جلسات بررسی پیش‌نویس ارائه شود، احتمال اثربخشی ملاحظات فعالان اقتصادی افزایش خواهد یافت.

نکته پایانی در این قسمت این‌که مروری بر بخش «پیش‌نویس مصوبات» در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور (dotic.ir) نشانگر آن است که اغلب مصوبات بارگذاری دستگاه‌های اجرایی، مربوط به سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ است و دستگاه‌های معدودی مانند سازمان امور مالیاتی کشور و وزارت نیرو، مصوبات اخیر خود را در پایگاه بارگذاری کرده‌اند.

هـ) تصویب مفادی هم‌پوشان با ماده (۳۰)

مطالب مطرح شده در گزارش حاضر، حول این محور مهم بود که نظام‌مندی بیشتر مقررگذاری، سوای قوانین و مقررات، مستلزم فرهنگ‌سازی حقوقی، اداری - مدیریتی، سیاسی و ... در بین نهادها و مقامات مقررگذار و حتی بین تابعان قوانین و مقررات، اعم از فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان است. این فرایند دشوار و زمان‌بر، به‌ویژه نیازمند توجه بسیار نهادهای ستادی دولت به قوانین و مقررات مربوط در هرگونه مقررگذاری است. ضرورت این توجه در مواردی که مقرره‌ای درباره مقررگذاری توسط هریک از نهادها و دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، حائز اهمیت دوچندان است. به این ترتیب که موازین و ملاک‌های مندرج در ماده (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط، باید نه فقط

1. OECD

2. Tick-Box Exercise

در تدوین و تصویب هر مقرره‌ای مورد رعایت و توجه قرار گیرد، بلکه در هر قانون و مقرره‌ای ناظر به مقررات گذاری نیز باید به آنها اشاره یا ارجاع شود و مهم‌تر از اینها، مقرراتی هم‌پوشان یا موازی با آنها به تصویب نرسد. این ملاحظات مهم در مصوبه‌ای که در ادامه توضیح داده خواهد شد، کاملاً نادیده گرفته شده است.

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، شورای عالی راهبری برنامه هفتم پیشرفت در جلسه ۱۴۰۳/۶/۲۶ و به استناد ماده (۱۱۸) «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران»، احکامی در قالب «شیوه‌نامه تدوین و تصویب مقررات اجرایی مندرج در قانون برنامه هفتم پیشرفت» مقرر کرد و دستگاه‌هایی را به‌عنوان «دستگاه‌های اجرایی اصلی و سیاستگذار دارای تکلیف در برنامه هفتم پیشرفت» برشمرد. در ماده (۲) شیوه‌نامه مذکور مقرر شده است: «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند مطابق قانون و اطلاعات مندرج در سامانه نظارت برنامه هفتم (مستقر در دبیرخانه) و با رعایت اصول مقررات‌نویسی از جمله موارد زیر، پیش‌نویس را مطابق تشریفات مقرر (از جمله ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی دولت) و با در نظر گرفتن مهلت زمانی مناسب برای بررسی، تصویب و ابلاغ در مرجع تصویب، هم‌زمان به مرجع تصویب و دبیرخانه ارسال کنند:

۱- ارائه پیش‌نویس با امضای بالاترین مقام دستگاه/دستگاه‌های تدوین‌کننده آن.

۲- اخذ نظر امور بخشی سازمان برنامه و بودجه کشور و جلب مشارکت دستگاه/دستگاه‌های همکار در فرایند تدوین پیش‌نویس (در صورت تصریح در قانون برنامه) و ارائه مستندات و تصریح به این موضوع در صدر پیش‌نویس و نیز نظرخواهی از اتاق‌ها، تشکل‌های اقتصادی، صنفی و حرفه‌ای و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مرتبط با آنها. در صورت اختلاف بین دستگاه اصلی و همکار، موارد اختلاف همراه با توضیحات و علل آن ذکر شود.

۳- ذکر مبانی توجیهی و سوابق و مطالعات پشتیبان، الگو و نحوه تأمین مالی و شاخص‌ها و نتایج ارزیابی اثربخشی مورد انتظار پس از تصویب پیش‌نویس.

۴- ذکر مستندات قانونی، اصطلاحات اختصاری، عناوین دقیق قوانین و مقررات مورد استناد و ارجاع در پیش‌نویس و تعیین تکلیف وضعیت تنقیحی مقررات اثرپذیر (اعم از نسخ یا تخصیص).

۵- تدوین مفاد پیش‌نویس در چارچوب و منطبق با حکم قانون برنامه و عدم خروج موضوعی از آن و رعایت قوانین و رفع ابهام احتمالی حکم مورد استناد از طریق پیش‌بینی مقررات اجرایی شفاف.

۶- اجتناب از پیش‌بینی احکام متضمن تأمین، ابلاغ و تخصیص اعتبار، به‌کارگیری و استخدام نیروی انسانی و توسعه ساختار و تشکیلات و سامانه جدید به‌جز موارد مجاز پیش‌بینی شده در قوانین و تأیید این موارد از سوی سازمان برنامه و بودجه کشور و سازمان اداری و استخدامی کشور. در خصوص سامانه جدید، رعایت بند «ت» ماده (۱۰۷) قانون برنامه الزامی است.

تبصره: در تدوین پیش‌نویس، رعایت سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری نیز الزامی است.

به‌جز این بحث که آیا نهادی مانند «شورای عالی راهبری برنامه هفتم» مشمول مفاد ماده (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات ناظر بر آن است یا خیر، مروری بر آنچه در ابتدای ماده مذکور، «اصول مقررات‌نویسی» خوانده شده است و همچنین «تشریفات مقرر»، آشکارا حاکی از هم‌پوشانی و شباهت بسیار الزامات مطرح شده با الزامات مندرج در مقررات مربوط به ماده (۳۰) «قانون بهبود...» است. عدم ارجاع به مقررات ماده (۳۰) در این مقرره و تصویب مجدد مفادی مشابه با مفاد مقررات موجود، نشانگر آن است که حتی در عالی‌ترین سطوح دولتی نیز التزام به اجرای مقررات تازه تصویب شده در خصوص نظام‌مندی بیشتر مقررات گذاری، نیازمند تذکر و پیگیری است.

۴. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و مقررات مربوط، در مواردی سبب کاهش صدور مقررات ناگهانی خلق الساعه می‌شود و این ظرفیت وجود دارد که با اجرای دقیق احکام موضوع بحث، این اثرگذاری در راستای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری، به‌طور روزافزونی افزایش یابد. در واقع، سیاستگذاران و قانونگذاران به این جمع‌بندی رسیدند که صرف توصیه به بازنگری در فرهنگ سازمانی و رویه‌های مدیریتی و اداری، نمی‌تواند سدی در مقابل وضع بیش از حد و پرتعداد مقرراتی باشد که بسیاری از آنها، به بی‌ثباتی محیط حقوقی و اقتصادی کسب و کار دامن می‌زند و ضرورت دارد به ابزار قانون متوسل شد. به بیان دیگر، با آنکه اجرایی شدن کامل مفاد مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مستلزم تحقق مؤلفه‌هایی از جنس سازمانی، مدیریتی، حقوقی، فرهنگی و... بوده و با موانع پرشماری مواجه است، نکته مهم، اهمیت آغاز این فرایند برای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری در ایران و توفیق نسبی آن در مدت زمان به نسبت کوتاه است. یکی از معدود شواهد این توفیق نسبی، کاهش مقررده‌گذاری توسط گمرک در سال ۱۴۰۲ به نسبت سال ۱۴۰۱ است. به این ترتیب که تعداد بخشنامه‌های صادره توسط گمرک از ۲۶۴ مورد در سال ۱۴۰۱ به ۱۲۵ در سال ۱۴۰۲ کاهش یافته است. اگرچه تنها دلیل کاهش ۱۳۹ بخشنامه (بیش از ۵۰ درصد) اعمال مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط نیست، قطعاً یکی از مهم‌ترین دلایل کاهش مذکور، نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری و سخت‌گیرانه‌تر شدن فرایند صدور مقررده در چارچوب قوانین و مقررات مربوط است.^۱ در گزارش گمرک ایران تصریح شده است که با توجه به «لزوم پیش‌بینی‌پذیری مقررات، ثبات و امنیت اقتصادی کشور، صدور و ابلاغ بخشنامه‌ها از ابتدای سال ۱۴۰۲ تحت نظارت و پایش مستمر گمرک قرار گرفت که به کاهش چشمگیر در صدور بخشنامه‌های اثرگذار بر حوزه تجارت خارجی منجر گردیده است. به این منظور بخشنامه‌های صادره از سازمان‌های مختلف بررسی و در صورت مغایر بودن آن با قوانین موضوعه و قانون بودجه ۱۴۰۲ از ابلاغ آنها جلوگیری و تذکرات لازم به سازمان مربوط داده شده است».

دلایل توفیق نسبی این فرایند برای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری و به‌ویژه، کاهش صدور مقررات ناگهانی و خلق الساعه را می‌توان به این شرح برشمرد:

۱. سامان‌دهی مؤلفه‌های ضروری برای وضع مقررات، به منابع مالی و ایجاد تشکیلات و... نیاز ندارد؛ برخلاف دیگر اصلاحات از قبیل رفع ناترازی انرژی، اصلاحات در نظام بانکی و رفع مشکلات زیست‌محیطی. برقراری ثبات نسبی در محیط مقرراتی از طریق ابزارهایی مانند انتشار پیش‌نویس هر مقررده در پایگاه اطلاع‌رسانی و رعایت دیگر الزامات در تدوین مقررات، می‌تواند بدون نیاز به اصلاحات کلان اقتصادی، سیاسی و... در برقراری محیط باثبات اقتصادی مؤثر واقع شود؛

۲. آغاز و ادامه فرایند نظام‌مندی بیشتر وضع مقررات، برخلاف اغلب سیاست‌ها و برنامه‌های اصلاحی، با مقاومت و مخالفت گروه‌های ذی‌نفع یا سازمان‌های دولتی و... مواجه نشده و هماهنگی میان اجزای ذی‌ربط دولت در پیشبرد یک برنامه اصلاحی شکل گرفته است. در تدوین و تصویب مقررات مربوط به نظام‌مندی مقررات‌گذاری، بیشترین نقش توسط دو نهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و وزارت امور اقتصادی و دارایی (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار) ایفا شده است؛

۳. در فرایند تدوین مصوبات و پیگیری نظام‌مندی وضع مقررات، همکاری بین نهادهای دولتی، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی (اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ اتاق اصناف ایران؛ اتاق تعاون ایران) و نهادهای متشکل از اعضای حکومتی و خصوصی (شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، و کمیته حمایت از کسب و کار) شکل گرفته است و مجموعه اقدامات دولت و بخش

۱. طبق گزارش گمرک ایران، در طول ۱۲ ماهه ۱۴۰۱ بخشنامه‌های مهم و تأثیرگذار در بهای تمام شده تولیدکنندگان و تجار، حداقل ۳۱۹ بخشنامه بوده است که ۲۰۷ مورد در بخش صادرات و ۱۱۲ مورد در بخش واردات بوده است. از این تعداد بخشنامه، سهم وزارت صمت ۱۳۵ مورد (۴۲ درصد) و سهم وزارت کشاورزی، ۱۳۰ مورد (۴۱ درصد) و سهم بخشنامه‌های تنظیم شده در داخل گمرک، ۱۷ درصد بوده است [۳۰].

خصوصی باعث ایجاد فضایی خوش‌بینانه و امیدوارکننده مبنی بر ثبات بیشتر محیط کسب و کار از طریق الزام مقامات و دستگاه‌های پر شمار مقررات‌گذاری به رعایت آیین‌هایی است که می‌تواند به مشارکت بیشتر بخش خصوصی در تدوین مقررات از یک سو، و ایجاد موانعی در تصویب ناگهانی مقررات و مختل‌کننده محیط کسب و کار منجر شود [۱۲].

با وجود این، شرایط خاص و در مواردی بحرانی، دولت را به سمت «مدیریت بحران» و تصمیم‌گیری سریع سوق داده است؛ در حالی که مراد قانونگذار از تصویب مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...»، حرکت به سمت حکمرانی قانون‌مند، قابل پیش‌بینی و مشارکت‌پذیر بوده است. علاوه بر این، برخی نهادهای عالی‌مقرره‌گذار - به‌طور خاص «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» - عملاً خود را خارج از شمول این مواد می‌دانند، در حالی که مصوبات آنها می‌تواند اثرگذاری بسیار بالاتری بر محیط کسب و کار داشته باشد؛ این شکاف، کارایی نظام ثبات‌بخشی مقررات را محدود می‌کند.

باتوجه به بررسی‌های صورت گرفته، می‌توان میزان اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط را در حد «متوسط» ارزیابی کرد. مهم‌ترین دلایل این نتیجه‌گیری را می‌توان به این شرح خلاصه کرد:

نخست: چنان‌که در متن گزارش توضیح داده شد، اجرای کامل تدابیر پیش‌بینی شده در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» برای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری، به‌ویژه در خصوص ماده (۳۰) که از نیمه دوم سال ۱۴۰۰ اجرایی شده است، نیازمند فرهنگ‌سازی و تغییر رویکرد به مقررات‌گذاری در نهادهای مقررات‌گذار است. اجرای الزامات و آیین‌هایی سخت‌گیرانه برای مقررات‌گذاری در نهادهایی که پیش‌تر با فرایندی به‌مراتب ساده‌تر به وضع مقررات می‌پرداختند، مستلزم فراهم شدن تمهیدات سازمانی، مدیریتی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری متعدد است.

دوم: ثبات‌بخشی بیشتر به نظام حقوقی از طریق اجرای تدابیر مربوط به تدوین و انتشار مقررات، مندرج در مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط، در شرایطی عادی و در نبود چالش‌های جدی خارجی و داخلی میسر است. در طول سال‌های گذشته، شرایط خاص باعث شده در مواردی، مقررات‌گذاران از وضع ناگهانی مقررات و طبعاً نقض احکام قانونی و مقرراتی مربوط، گریز و گزیری نداشته باشند. در چنین شرایطی، ارزیابی دقیق و منصفانه مفاد مورد بحث، بسیار دشوار است. باتوجه به نکات گفته شده، به نظر می‌رسد گرچه عملکرد دستگاه‌های اجرایی در حد متوسط قابل ارزیابی است، تلاش دولت و نهادهای مربوط برای پیگیری اجرای مواد مورد بحث شایان تقدیر است. با وجود این، با بررسی صورت گرفته، مهم‌ترین ایرادات محتوایی مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» و مقررات مربوط و همچنین نکات شکلی و اجرایی را می‌توان به این ترتیب برشمرد:

۱. وجود سامانه‌های متعدد و موازی؛

۲. عدم شمول شوراهایی با سطوح عالی و ترکیبی فراقوه‌ای؛

۳. نبود شفافیت در استثنائات خارج از شمول قوانین و مقررات مربوط.

باتوجه به آنچه گفته شد، پیشنهادهای زیر باتوجه به نکات مندرج در گزارش قابل طرح و بررسی است:

۱ تعریف حدود و ثغور شرایط اضطراری یا استثنایی: فشار برخی شرایط برای تصمیم‌گیری سریع ممکن است به نقض آشکار قوانین و مقررات مربوط به نظام‌مندی مقررات‌گذاری بینجامد؛ چنان‌که در مصوبه اخیر هیئت وزیران با عنوان «آیین‌نامه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم»، آشکارا قابل مشاهده است. یکی از راهکارهای توصیه شده برای پیگیری از این رویه‌های مغایر با قانون آن است که دولت چارچوبی شفاف برای «شرایط استثنایی» تعریف کند (با دامنه محدود، مدت محدود و الزام به انتشار پسینی و گزارش‌دهی) تا اصول پیش‌بینی‌پذیری و چارچوب‌بندی مقررات‌گذاری، قربانی تصمیمات لحظه‌ای و ناگهانی نشود و در عین حال انعطاف اجرایی و لزوم تصمیم‌گیری سریع و قاطعانه در شرایط خاص نیز حفظ شود.



۲ محور قرار دادن «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار» به‌عنوان استاندارد واحد

دستگاه‌ها: در گزارش تصریح شده است که احکام و مقررات متعدد مرتبط، تا حدی مکمل یکدیگرند و اجرای دقیق «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات...» می‌تواند در عمل، اجرای مجموعه تکالیف ماده (۲۴)، ماده (۳۰) و آیین‌نامه‌های مربوط را پوشش دهد.

۳ یکسان‌سازی مرجع «پایگاه» و رفع دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ای: متن اصلاح ماده (۳۰) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت»

(مصوب هیئت وزیران ۱۴۰۳/۱۰/۲۳) نشانگر آن است که از نظر دولت، «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» (به نشانی اینترنتی: qavanin.ir)، سامانه مرجع قوانین و مقررات محسوب می‌شود. در این مرحله، باید در اسرع وقت، یا دو سامانه اصلی («پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات...» به نشانی dotic.ir و «سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» به نشانی qavanin.ir) در یکدیگر ادغام و یکپارچه شوند یا آنکه درج پیش‌نویس مقررات نیز در «سامانه ملی قوانین و مقررات...» تجمیع شود. تا زمانی که دوگانگی یا چندگانگی سامانه‌ها در موضوع نظام‌مندی مقررات‌گذاری وجود داشته باشد، اعمال ضمانت‌اجرای ماده (۳۰) «قانون بهبود...» در عمل دشوار خواهد بود. همچنین دولت باید دستگاه‌ها را به استفاده از سامانه اصلی («سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران») مکلف کند و به‌دقت به نظارت بر کارکرد سامانه بپردازد که این کارویژه باید به‌خصوص از طریق معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری پیگیری شود. باتوجه‌به به پیشینه و جایگاه «سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران» به‌عنوان جامع‌ترین پایگاه تنقیحی قوانین و مقررات کشور و ضرورت جلوگیری از موازی‌کاری، شایسته است مراجع وضع‌مقرره، اطلاعات مقررات را در سامانه مذکور وارد کنند و این سامانه، اطلاعات را برای سایر تارنماها به‌صورت خودکار ارسال کند تا از تعدد و تکرار ورود اطلاعات جلوگیری شود.

سخن پایانی اینکه مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار ظرفیت قانونی قابل‌اتکایی برای کاهش «مقررات خلق‌الساعه»، افزایش «ثبات تصمیمات اجرایی» و بهبود «امنیت حقوقی سرمایه‌گذاری» فراهم کرده‌اند، اما تحقق اثرگذاری آنها به‌دلایل مختلفی که به مهم‌ترین آنها پرداخته شد، در آغاز مسیری طولانی است. راهبرد مؤثر، نه افزودن مقررات جدید پراکنده، بلکه قانونمند کردن چرخه تدوین تا ابلاغ مقررره با یک مرجع واحد ثبت/انتشار، کنترل پیشینی ابلاغ، پاسخ‌گویی دستگاه‌های متخلف، و تعمیم قواعد شفافیت به نهادهای عالی اثرگذار است؛ در غیر این صورت، هزینه‌های بی‌ثباتی مقرراتی همچنان بر تولید، کسب و کار و سرمایه‌گذاری تحمیل خواهد شد. از منظر کلی، اجرای کامل تدابیر پیش‌بینی شده در مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود...» برای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری، مستلزم فرهنگ‌سازی و تغییر رویکرد مقررات‌گذاران و فراهم شدن تمهیدات سازمانی، مدیریتی، نرم‌افزاری و سخت‌افزاری متعدد است. علاوه بر این، تدابیر در نظر گرفته شده برای ثبات‌بخشی بیشتر به نظام حقوقی، در شرایطی عادی و به‌دور از شرایط خاص ناشی از برخی چالش‌های جدی خارجی و داخلی قابل تحقق است.



- [۱] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۴۰۲/۱۰/۸)، «آسیب‌شناسی سامانه‌های کسب و کار و ارائه بسته راهکارهای عملیاتی برای ارتقای کارایی عملکرد سامانه‌ها و کاهش پیامدهای اخلاقی بر کسب و کارها»، ضمیمه دستور جلسه یکصد و سی و چهارمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی.
- [۲] 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.
- [۳] بیات، فرهاد، اظهار نظر راجع به پیش‌نویس گزارش حاضر، منتشر نشده.
- [۴] بیات، فرهاد، «سیاست‌گذاری، پایش و اصلاح نظام مقررہ گذاری در محیط کسب و کار»، در دست انتشار.
- [۵] پایگاه اطلاع‌رسانی دولت (۱۴۰۳/۱۰/۱۳)، «اطلاعیه شورای اطلاع‌رسانی دولت درباره طرح جدید بهبود معیشت مردم»، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی: <https://dolat.ir/detail/475689/>
- [۶] خبرگزاری خانه ملت (۱۴۰۴/۸/۱۳)، «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید درباره صدور مجوزهای کسب و کار»، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی: <https://www.icana.ir/news/406133/>
- [۷] دنیای اقتصاد (۱۴۰۳/۵/۲۷)، «رئیس انجمن خرم‌آزم قوانین خلق الساعه به عنوان مانع اصلی صادرات خبر داد: گردش مالی خرمایش از یک و نیم میلیارد دلار».
- [۸] 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).
- [۹] عباسی، بیژن و نوید شیدایی آشتیانی (۱۴۰۲)، «جایگاه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و مصوبات آن در نظم حقوق اساسی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۶، شماره ۱۰۳.
- [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 (۱۴۰۵)، «گزارش نظارتی درباره الزامات اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۱۶۳۴.
- [۱۲] مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۴)، موانع کسب و کار و مصادیق بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات، و رویه‌های اجرایی (بر اساس مستندات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان تهران)، تهران: امین‌الضرب؛ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
- [۱۳] معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، «آسیب‌شناسی مقررہ گذاری در محیط کسب و کار»، از مکاتبه معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی (معاونت حقوقی ریاست جمهوری)، با معاون هماهنگی، پیگیری‌های ویژه و خدمات مدیریت دفتر رئیس‌جمهور، به شماره ۵۹۲۵۹/۱۷۲۸۰۸، مورخ ۱۴۰۴/۱۰/۱۴.
- [۱۴] وبسایت اتاق ایران آنلاین (۱۴۰۳/۱۲/۱۳)، «اجرای دستور موقت دیوان عدالت اداری برای توقف مصوبه افزایش قیمت برق صنعتی»، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی: <https://otaghiranonline.ir/news/73989/>
- [۱۵] مکاتبه حسابرس کل هیئت هفتم امور اقتصادی و زیربنایی دیوان محاسبات کشور با معاون سیاست‌گذاری اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، به شماره ۵۱۷۰۰/۳۵۹، مورخ ۱۴۰۲/۹/۷.
- [۱۶] مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با معاون حقوقی ریاست جمهوری، به شماره ۱۰/۱/۱۵۰۹۹، ص، مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۱.
- [۱۷] مکاتبه رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان با معاون اول رئیس‌جمهور، به شماره ۳۳۷۱/ص، ۱۴۰۳، مورخ ۱۴۰۳/۸/۱۵.
- [۱۸] مکاتبه رئیس کل گمرک جمهوری اسلامی ایران با سرپرست معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، به شماره ۱۴۰۲/۹۹۶۷۸۸، مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۳.



- [۱۹] مکاتبه رئیس امور سامانه اطلاعات قوانین و مقررات حوزه معاون تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (معاونت حقوقی رئیس جمهور) با معاون وزیر و رئیس سازمان هواپیمایی کشوری، به شماره ۵۷۴۸۱/۴۷۵۴۹، مورخ ۱۴۰۴/۳/۱۸.
- [۲۰] مکاتبه رئیس مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیر هیئت مقررات زدایی (وزارت امور اقتصادی و دارایی) با معاون توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی، به شماره ۸۰/۳۷۱۰۹، مورخ ۱۴۰۴/۳/۴.
- [۲۱] مکاتبه معاون تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری با رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۵۷۷۸۶، مورخ ۱۴۰۳/۴/۹.
- [۲۲] مکاتبه معاون حقوقی رئیس جمهور با معاون اول رئیس جمهور، به شماره ۵۹۰۷۴/۱۸۲۸۳۷، مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۱.
- [۲۳] مکاتبه معاون حقوقی رئیس جمهور با وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات، به شماره ۵۱۶۰۱/۱۵۴۶۰۲، مورخ ۱۴۰۴/۵/۱۹.
- [۲۴] مکاتبه معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی (معاونت حقوقی ریاست جمهوری) با رئیس دفتر معاون اول رئیس جمهور، به شماره ۵۵۱۷۰/۹۸۶۲۳، مورخ ۱۴۰۳/۷/۴.
- [۲۵] مکاتبه معاون هماهنگی و برنامه‌ریزی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی (معاونت حقوقی ریاست جمهوری)، به شماره ۴۹۰۶۷/۵۷۹۱۹، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۰.
- [۲۶] مکاتبه معاونت توسعه بازرگانی وزارت جهاد کشاورزی با معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت و رئیس سازمان توسعه تجارت با موضوع «مجاز بودن صادرات خرما از ابلغ این بخشنامه»، به شماره ۱۳۷۴۷، مورخ ۱۴۰۴/۱/۱۸.
- [۲۷] مکاتبه معاونت حقوقی رئیس جمهور با مدیرعامل شرکت توانیر، به شماره ۱۷۳۷۳۴، مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۱۳.
- [۲۸] مکاتبه وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار با وزیر نیرو، به شماره ۱۵۹۱۸۱، مورخ ۱۴۰۳/۹/۱.
- [۲۹] مکاتبه وزیر نیرو با وزیر امور اقتصادی و دارایی، به شماره ۱۴۰۳/۷۶۵۵۲/۱۰۰، مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۶.
- [۳۰] وزارت امور اقتصادی و دارایی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، «گزارش عملکرد سال ۱۴۰۲».

[31] European Commission Staff Working Document (2021), "Better Regulation: Guidelines Brussels", 3. 11.

[32] OECD (2015), "Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015", OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en/>

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



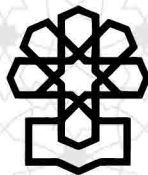
DOI: [10.22034/mrc.report.21676](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21676)

Permanent Link:

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

گرچه اجرایی شدن کامل مفاد مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» با موانع پرشماری مواجه است، اما نکته مهم، اهمیت آغاز این فرایند برای نظام‌مندی بیشتر مقررات‌گذاری در ایران و توفیق نسبی آن در مدت زمان به نسبت کوتاه است.



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