مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات اقتصادی
مسلسل: ۲۲۰۲۹ ■ آبان ۱۴۰۵

ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران
با تأکید بر مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات



تاریـــخ انتشـــار: ۱۴۰۵/۸/۱۹
Publish Date :2026/11/10

عنوان: ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران با تأکید بر مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات

تهیه و تدوین (Author) : احمد مرکزمالمیری

واژه‌های کلیـدی: مقررات‌گذاری ،مقرره‌گذاری ،مشـارکت ،بخش خصوصی ،شـورای گفت‌وگوی دولت و بخش‌خصوصی

ناشـر: مرکزپژوهش‌های مجلس شـورای اسلامی

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22029
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12055.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل:۲۲۰۲۹
کد موضوعی: ۲۲۰

نمایه در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (NoorMags)

عنوان: ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران با تأکید بر مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات

نوع گزارش: طرح/لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی ☐
نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب‌وکار و تنظیم‌گری بخشی)
ناظران علمی: موسی شهبازی‌غیاثی، محمدصادق محمدیان، سیدمهدی بنی‌طبا
اظهار نظر کننده: محمد عبدالحسین‌زاده (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت دفتر مطالعات مدیریت)
همکار: محبوبه سلطانی گردفرامرزی
گرافیک و صفحه آرایی: منیره حاجی‌محمدی
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۰۱/۱۵

فهرست مطالب

چکیده ۷
خلاصه مدیریتی ۸
۱. مقدمه ۱۰
۲. پیشینه ۱۴
۲-۱. سوابق مطالعاتی ۱۴
۲-۲. سوابق تقنینی ۱۷
۳. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار ۱۷
۳-۱. انواع و محتوای مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار ۱۷
۳-۲. تحلیل ۲۷
۴. ارزیابی کیفیت مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: مورد پژوهشی ۳۴
۴-۱. متناسب‌سازی تعرفه حق‌العمل سوخت نفت گاز و بنزین در جایگاه‌ها ۳۴
۴-۲. بازنگری فهرست مواد خام و نیمه‌خام و میزان عوارض صادراتی مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی. ۳۶
۴-۳. اصلاح مصوبه هیئت‌وزیران در رابطه امور پست غیردولتی از طریق اصلاح مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص مصوبه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی... ۳۹
۴-۴. پیشنهادهایی برای اصلاح «آیین‌نامه اجرایی قانون معادن» ۴۰
۴-۵. پیشنهادهایی درباره حوزه‌های سیاست‌های ارزی و تجاری ۴۳
۵. جمع‌بندی ۴۵
۶. پیشنهادها ۵۰
۶-۱. پیشنهادهای شورای گفت‌وگو برای در دستور کار قرار گرفتن مصوبات شورا در هیئت‌وزیران در موعد مقرر ۵۰
۶-۲. ضرورت انسجام و توانمندسازی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی ۵۳
۷. پیوست‌ها ۵۷
منابع و مآخذ ۶۵

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز ۱۴
جدول ۲. پیشینه مطالعاتی در خارج از مرکز ۱۶
جدول ۳. پیشینه تقنینی ۱۷
جدول ۴. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا پایان ۱۴۰۴ ..... ۲۰
جدول ۵. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴ ..... ۲۵
جدول ۶. پیشنهادهای دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در حوزه‌های سیاست‌های ارزی و تجاری ۴۳
جدول ۷. تصویری از وضعیت موجود مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران (در مرحله تدوین پیش‌نویس) ۴۹
جدول ۸. ارزیابی گزینه‌های پیشنهادی برای بهبود کیفیت مشارکت بخش خصوصی در تدوین پیش‌نویس مقررات در ایران ۵۲
جدول ۱ پیوست. مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا پایان ۱۴۰۴ ..... ۵۷
جدول ۲ پیوست. مهم‌ترین دستاوردهای کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴ ..... ۶۲

ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران
با تأکید بر مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات

چکیده

مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات، می‌تواند از طریق انتقال اطلاعات میدانی، شناسایی آثار تصمیمات بر بنگاه‌ها و طرح مسائل محیط کسب‌وکار برای قرار گرفتن در دستورکار دولت، به ارتقای کیفیت و قابلیت اجرای مقررات کمک کند. در نظام حقوقی ایران، شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار، از طریق دبیرخانه‌های مستقر در اتاق ایران، مهم‌ترین مجاری نهادی این مشارکت محسوب می‌شوند. مطابق ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوبات شورا و کمیته باید حداکثر ظرف سی روز در دستورکار هیئت‌وزیران قرار گیرد. با توجه به اسناد و اطلاعات در دسترس، مورد قابل احرازی از رعایت مهلت سی‌روزه مشاهده نمی‌شود و بخش مهمی از مصوبات یا پیشنهادهای شورا و کمیته، به‌جای ورود به فرایند رسمی تهیه مقرره، از طریق مکاتبات اداری، اصلاح رویه‌ها و پیگیری‌های موردی دنبال شده‌اند. همچنین، با وجود ارتباط فعالیت این دو نهاد با وضع ۷۰ مقرره توسط نهادهای مقررات‌گذار در فاصله سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴، میزان تأثیر مستقیم پیشنهادهای آنها بر محتوای مقررات نهایی به‌دلیل مستندسازی ناقص، قابل اندازه‌گیری نیست. طبق جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش، انسجام‌بخشی به ظرفیت‌های پژوهشی موجود بخش خصوصی و تعاونی و ارتقای کیفیت تدوین مصوبات و پیشنهادها، راهکارهایی مؤثر برای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، به‌ویژه مرحله تدوین پیش‌نویس مقررات محسوب می‌شوند. به‌عبارت دقیق‌تر، رفع نقصان‌های زنجیره تبدیل مسئله بخش خصوصی به پیشنهادهای مقرراتی باکیفیت و اتصال آن به فرایند رسمی تصمیم‌گیری دولت، می‌تواند به مشارکت مؤثر بخش خصوصی در مقررات‌گذاری منجر شود.

خلاصه مدیریتی

بیان/ شرح مسئله

مشارکت بخش خصوصی در فرایند سیاستگذاری و مقررات‌گذاری، صرفاً به‌معنای دریافت نظر فعالان اقتصادی یا حضور نمایندگان آنان در جلسات مشورتی نیست؛ بلکه یکی از مهم‌ترین کارکردهای آن، انتقال اطلاعات و تجربه میدانی بخش خصوصی به فرایند تعریف مسئله، طراحی راه‌حل و تهیه پیش‌نویس مقررات است. در این مرحله، بخش خصوصی می‌تواند مسائل واقعی محیط کسب‌وکار، آثار مقررات بر بنگاه‌ها و هزینه‌ها و پیامدهای اجرایی گزینه‌های مختلف را پیش از تصویب مقرره در اختیار سیاستگذار قرار دهد. از این منظر، مشارکت مؤثر بخش خصوصی می‌تواند به ارتقای کیفیت، قابلیت اجرا و اثربخشی مقررات کمک کند.

در نظام حقوقی ایران نیز در سال‌های گذشته ظرفیت‌های مهمی برای این مشارکت ایجاد شده است. در کنار «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار»، «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته حمایت از کسب‌وکار» مهم‌ترین مجاری نهادی این مشارکت محسوب می‌شوند. به‌ویژه، استقرار دبیرخانه این دو نهاد در اتاق ایران و حضور رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در آنها، امکان طرح و پیگیری مطالبات بخش خصوصی و تبدیل آنها به پیشنهادهای مقرراتی را فراهم کرده است. قانونگذار برای‌آنکه ظرفیت قانونی پیش‌گفته از سطح گفت‌وگو فراتر رود، در ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مقرر کرده است که مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، در مهلت مقرر (سی روز) در دستورکار هیئت‌وزیران قرار گرفته و درباره آنها تصمیم‌گیری شود. هدف از این حکم آن بوده است که مطالبات و پیشنهادهای بخش خصوصی پس از طرح در این نهادها، وارد فرایند رسمی بررسی و تهیه و تصویب مقررات دولت شود.

بااین‌حال، مسئله اصلی این گزارش آن است که ظرفیت حقوقی موجود، در عمل به مشارکت مؤثر بخش خصوصی در تهیه و اصلاح مقررات منجر نشده است. بررسی‌های گزارش نشان می‌دهد، بسیاری از پیشنهادها و مصوبات شورا و کمیته، به‌جای ورود به چرخه رسمی مقررات‌گذاری، در سطح دبیرخانه، مکاتبات اداری یا پیگیری‌های موردی متوقف می‌شوند. بنابراین، مسئله را نمی‌توان صرفاً به «رعایت یا عدم رعایت مهلت سی‌روزه» تقلیل داد؛ بلکه به‌نظر می‌رسد حلقه اتصال میان گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و فرایند رسمی مقررات‌گذاری به‌درستی شکل نگرفته است.

نقطه‌نظرات/ یافته‌های کلیدی

بررسی عملکرد شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار در فاصله سال‌های ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴ نشان می‌دهد، فعالیت‌های این دو نهاد با وضع ۷۰ مقرره توسط نهادهای مقررات‌گذار مرتبط بوده است؛ شامل ۵۰ مقرره مرتبط با شورای گفت‌وگو و ۲۰ مقرره مرتبط با کمیته حمایت از کسب‌وکار. بااین‌حال، به‌دلیل نقایص مستندسازی، مشخص نیست چه میزان از محتوای مقررات نهایی، به‌طور مستقیم از پیشنهادها و مصوبات این دو نهاد اقتباس شده است. در بسیاری از موارد نیز اطلاعات مربوط به پیشنهاد اولیه، تغییرات انجام شده و مواد پذیرفته شده منتشر نشده است. بنابراین، تعداد مقررات نهایی شده به‌تنهایی شاخص مناسبی برای سنجش میزان اثرگذاری بخش خصوصی نیست.

دومین یافته مهم آن است که بخش قابل توجهی از خروجی‌های مقرراتی شورا و کمیته، ماهیتی عملیاتی، موردی و مسئله‌محور دارد؛ ازجمله رفع ابهام از بخشنامه‌ها، تمدید مهلت‌ها، حذف اقدامات موازی، تسهیل رویه‌های گمرکی و مالیاتی یا الزام دستگاه‌ها به انجام تکالیف جاری. گفتنی است، این اقدامات در حل مشکلات بنگاه‌ها مؤثر بوده‌اند، اما تمرکز مستمر بر آنها موجب شده این دو نهاد بیش از آنکه در جایگاه نهادهای پیش‌نگر در شناسایی مسائل، ارزیابی تأثیرات مقررات و طراحی راه‌حل‌های مقرراتی قرار گیرند،

به نهادهای پیگیری‌کننده مسائل موجود تبدیل شوند. به‌بیان دیگر، بخش عمده‌ای از ظرفیت آنها از «مشارکت در مقررات‌گذاری» به «پیگیری حل مسائل» منتقل شده است.

سومین یافته، ناظر بر فرایند ورود پیشنهادهای بخش خصوصی به دولت است. بررسی‌ها نشان می‌دهد، حتی وجود حکم قانونی برای قرار گرفتن مصوبات در دستورکار دولت، به‌خودی‌خود برای ورود آنها به فرایند مقررات‌گذاری کافی نیست. این پیشنهادها باید از مسیر رسمی دولت شامل ثبت، ارجاع، بررسی کارشناسی و رسیدگی در مراجع و کمیسیون‌های ذی‌ربط عبور کنند و در هر مرحله نیز مسئول مشخصی برای پیگیری آن وجود داشته باشد. در وضعیت موجود، حلقه واسط میان مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته و فرایند رسمی تهیه مقرره، فاقد ترتیبات نهادی روشن، مؤثر و پایدار است.

چهارمین یافته تحقیق، به ظرفیت بخش خصوصی (و تعاونی) بازمی‌گردد. مشارکت مؤثر مستلزم آن است که مطالبه اولیه بنگاه‌ها به یک پیشنهاد سیاستی و مقرراتی باکیفیت تبدیل شود؛ یعنی مسئله دقیق تعریف شود، ذی‌نفعان شناسایی شوند، مستندات و شواهد کافی ارائه شود، قوانین و مقررات مرتبط بررسی و تعارض‌های حقوقی مشخص شود، آثار مالی و اجرایی پیشنهاد سنجیده و درنهایت متن دقیق و منقح مقرره پیشنهادی ارائه گردد. گزارش بر این اساس نتیجه می‌گیرد که یکی از گلوگاه‌های مهم، ضعف یا پراکندگی ظرفیت کارشناسی و پژوهشی بخش خصوصی برای تبدیل مسائل پراکنده به پیشنهادهای منسجم و قابل بررسی است. درنتیجه، یافته اصلی پژوهش این نیست که چارچوب قانونی مشارکت بخش خصوصی اساساً ناکافی است؛ بلکه مشکل اصلی، ضعف زنجیره تبدیل مسئله بخش خصوصی به پیشنهاد مقرراتی باکیفیت و سپس، اتصال آن به فرایند رسمی تصمیم‌گیری دولت است. ازاین‌رو، ایجاد اصلاح احکام قانونی مربوط، لزوماً منجر به حل مسئله نخواهد شد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

برمبنای یافته‌های پیش‌گفته، گزارش توصیه می‌کند در گام نخست، از اصلاحات تقنینی غیرضروری و ایجاد ساختارهای موازی پرهیز شود. به‌ویژه، ایجاد کمیسیون یا نهاد جدید در دولت یا اعطای اختیار تصمیم‌گیری مقرراتی به شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، نه‌تنها مسئله اصلی را حل نمی‌کند، بلکه می‌تواند با حدود اختیارات قانونی دولت در مقررات‌گذاری تعارض ایجاد کند. مشارکت بخش خصوصی باید به‌معنای تقویت تصمیم‌سازی و ارائه ورودی باکیفیت باشد، نه انتقال اختیار نهایی مقررات‌گذاری از دولت. در حوزه نظارت، لازم است یک سامانه یا سازوکار شفاف رهگیری برای پیشنهادها و مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته ایجاد شود؛ به‌نحوی‌که تاریخ طرح و تصویب، ارسال به دولت، ورود به فرایند بررسی، مرجع مسئول، تصمیم نهایی و میزان پذیرش یا رد پیشنهادها قابل ثبت و گزارش‌گیری باشد. انتشار گزارش‌های دوره‌ای از وضعیت این پرونده‌ها نیز امکان ارزیابی واقعی عملکرد و شناسایی گلوگاه‌های فرایند را فراهم می‌کند.

مهم‌ترین توصیه گزارش متوجه نهادهای نماینده بخش خصوصی و تعاونی و به‌طور خاص، دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار است. ظرفیت‌های کارشناسی موجود در اتاق‌های سه‌گانه، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اتاق‌های استانی، کمیسیون‌های تخصصی، مرکز بهبود کسب‌وکار و تشکل‌های اقتصادی باید در چارچوب فرایندهای مشخص و متناسب با موضوع، در خدمت بررسی و تدوین پیشنهادهای مقرراتی قرار گیرد. در این چارچوب، دبیرخانه‌های شورا و کمیته باید برای هر موضوع، فرایندی روشن از تعریف مسئله، گردآوری شواهد، بررسی مبانی حقوقی و آثار اقتصادی و اجرایی، شناسایی ذی‌نفعان، تدوین متن پیشنهادی، هماهنگی با دستگاه‌های ذی‌ربط و پیگیری نتیجه نهایی طراحی و اجرا کنند. همچنین، مناسب است برای هر پیشنهاد باید مسئول مشخص، زمان‌بندی و پرونده قابل رهگیری تعیین شود تا وضعیت آن از زمان طرح در شورا یا کمیته تا تصمیم نهایی قابل پیگیری باشد. بدین‌ترتیب، می‌توان بدون ایجاد ساختارهای موازی، کیفیت ورودی‌های بخش خصوصی به فرایند مقررات‌گذاری را ارتقا داد و نقش دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار را از پیگیری موردی مسائل، به مدیریت منسجم فرایند تبدیل مسئله به پیشنهاد مقرراتی ارتقا بخشید.

درنهایت، هدف اصلاحات پیشنهادی، حذف یا تضعیف سازوکارهای موجود نیست؛ بلکه باید از ظرفیت قانونی موجود برای حرکت از مشارکت تشریفاتی و مطالبه‌محور به مشارکت کارشناسی، مستند، قابل رهگیری و مؤثر در مقررات‌گذاری استفاده کرد. تحقق این هدف بیش از آنکه به وضع قانون، مقرره یا نهاد جدید نیاز داشته باشد، به ارتقای کیفیت پژوهش در نهادهای بخش خصوصی، حرفه‌ای‌سازی تدوین پیشنهادهای مقرراتی، هماهنگی میان اتاق‌های سه‌گانه و تشکل‌های اقتصادی، و ایجاد مسیر روشن برای انتقال پیشنهادها از شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار به فرایند رسمی دولت وابسته است.

۱. مقدمه

بخش خصوصی، اعم از فعالان اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در سطوح مختلف، مطالبات خود را از روش‌ها و ابزارهای متعدد مطرح می‌کنند، اما خود نیز در مواردی از ابتکارعمل در فرایند مقررات‌گذاری برخوردارند. این ابتکارعمل در مرحله تدوین پیش‌نویس مقرره پیش‌بینی شده و این سازوکار، فرصت بی‌نظیری را در اختیار نمایندگان بخش خصوصی برای ایفای نقش در تصمیم‌سازی مهیا کرده است. امکان پیشنهاد مستقیم یک مقرره یا اصلاح یک مقرره پیشین، سوای ضرورت و فرصت مشارکت از طریق دعوت در جلسات و نظرخواهی در فرایند تدوین و بررسی مقرره است؛ بلکه به‌منزله مجوز مشارکت در حساس‌ترین و مهم‌ترین مقطع فرایند یک تصویب یک مقرره است. علاوه‌بر این، ابتکارعمل ارائه پیش‌نویس، فرصتی برای نقش‌آفرینی در دستورکارگذاری (تنظیم دستورکار) به‌معنای تعیین اولویت یک مسئله یا برجسته کردن اهمیت آن فراهم می‌کند که یکی از مؤلفه‌های مهم سیاستگذاری به‌شمار می‌رود. چنان‌که توضیح داده خواهد شد، این امکان از طریق سازوکارهای دبیرخانه‌ای برای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، فراهم شده است.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پس از اجماع درخصوص ضرورت مشارکت فعالانه‌تر و مؤثرتر بخش خصوصی در تصمیم‌سازی در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در نیمه دوم دهه ۸۰، تمهیداتی نهادی برای عملی کردن این مشارکت اندیشیده شد. مهم‌ترین آنها، ناظر به تشکیل نهادهایی با ترکیبی از اعضای عمومی و خصوصی بود. سه نهاد مهم تشکیل شده با ویژگی گفته شده عبارت‌اند از:

اول ــ «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار»: تأسیس شده به‌موجب ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸؛

دوم ــ «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»: تأسیس شده به‌موجب ماده (۷۵) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» و دائمی شده به‌موجب ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶؛

سوم ــ «کمیته حمایت از کسب‌وکار»: تأسیس شده به‌موجب ماده (۷۶) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران» و دائمی شده به‌موجب ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.

گرچه رؤسای هر سه نهاد پیش‌گفته، اعضای دولتی هستند (وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی و شورای گفت‌وگو، و یکی از نمایندگان قوای سه‌گانه به‌عنوان رئیس کمیته حمایت از کسب‌وکار)، اما جایگاه نمایندگان بخش خصوصی (و تعاونی) و نهادهای مربوط به آنها در این نهادها بسیار

پررنگ و برجسته است؛ چراکه اولاً رؤسای اتاق‌های سه‌گانه (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ اتاق تعاون مرکزی ایران؛ و اتاق اصناف ایران) با تفاوت‌هایی در این سه نهاد عضویت داشته و دارای حق رأی هستند؛ و ثانیاً دبیرخانه دو نهاد از سه نهاد مذکور (شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار)، طبق قانون، در اتاق ایران قرار داشته و رئیس اتاق ایران، دبیر آنها محسوب می‌شود. این امر، فرصتی مغتنم برای بخش خصوصی فراهم می‌کند تا بتواند با تنظیم دستورجلسات دقیق و کارشناسی شده، پیشنهادهای خود را در دستورکار نهادهای مورد بحث قرار داده و پس از تصویب، مصوبه را به هیئت‌وزیران ارسال کند. با توجه به سازوکار شرح داده شده، می‌توان گفت مهم‌ترین ابزار اثرگذاری بخش خصوصی (و تعاونی) در فرایند مقررات‌گذاری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین وجوه حاکمیتی، سازوکار نهادی شوراهای گفت‌وگو (ملی و استانی) و کمیته حمایت از کسب‌وکار است.

طبق قوانین موجود، مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و همچنین مصوبات کمیته حمایت از کسب‌وکار، باید بعد از سی روز در دستورکار هیئت‌دولت قرار گیرند (تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱۲)[۱] و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»[۲]). بدین‌ترتیب، دو نهاد مذکور نیز در زمره نهادهایی شناسایی شده‌اند که از قابلیت تدوین «دستورکار» در هیئت‌وزیران برخوردارند. به‌نظر می‌رسد در دو حکم گفته شده، تلاش شده سازوکاری برای مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، شبیه به سازوکار در نظر گرفته شده برای هیئت مقررات‌زدایی، تدوین شود؛ چنان‌که در بند «۷» «تصویب‌نامه درخصوص ثبت و دریافت شناسه یکتای مجوز بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور» (مصوب ۱۳۹۹/۷/۲۷)[۳] مقرر شده است: «مصوبات هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در صورت نیاز به تصمیم‌گیری هیئت‌وزیران، ظرف یک ماه پس از تصویب در هیئت مذکور، مستقیماً در هیئت‌وزیران بررسی و اتخاذ تصمیم خواهد شد».

با وجود این، بررسی سوابق نشان می‌دهد احکام پیش‌گفته، اساساً اجرا نشده‌اند و حتی یک مورد نیز نمی‌توان سراغ گرفت که مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی سی‌روزه در دستورکار هیئت‌وزیران قرار گرفته باشد. گرچه در مواردی، مسئله مطرح شده در نهادهای مذکور منجر به تصویب یا اصلاح برخی مقررات در هیئت‌وزیران پس از مدت‌زمان معتنابه شده است. دبیرخانه شورای گفت‌وگو نیزهمواره بر عدم اجرای این الزام قانونی تأکید کرده است؛ به‌طوری که در یکی از گزارش‌ها، نبود سازوکار مناسب و شفاف جهت اجرای تبصره «۴» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» درخصوص تعیین تکلیف مصوبات شورا در هیئت‌وزیران ظرف مدت سی روز» ازجمله موانع اصلی فعالیت شورا شناسایی شده است [۱].

مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، درواقع برایند تلاش‌های تعاملی و کارشناسانه دبیرخانه مربوط با اعضای دولتی و غیردولتی و کارشناسان ذی‌ربط محسوب می‌شود. این مصوبات، گرچه بعضاً پس از بحث و بررسی در شورا و کمیته، با متنی متفاوت از آنچه در دبیرخانه مربوط تنظیم شده به تصویب می‌رسند، اما درمجموع می‌توان آنها را با عنوان مصوبات نشئت گرفته از مطالبات و ایده‌های بخش خصوصی تلقی کرد.

---

۱. «مصوبات شورا حداکثر ظرف مدت سی روز در دستورکار هیئت‌دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت‌دولت مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود».
۲. «مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستورکار هیئت‌وزیران قرار می‌گیرد».
۳. به شماره ۸۷۲۷۷/ت ۵۸۱۱۵ هـ ابلاغی مصوب ۱۳۹۹/۸/۳.

بدین‌ترتیب باید بر این نکته تأکید کرد که گرچه نقد و بررسی مصوبات شورا و کمیته و سازوکارهای قانونی و مقرراتی دو نهاد پیش‌گفته برای تدوین، تصویب و ارائه مصوبات به هیئت‌وزیران، بدنه و محتوای اصلی پژوهش پیش رو را تشکیل می‌دهد، اما محور مباحث مطرح شده، نحوه و کیفیت مشارکت بخش خصوصی در مهم‌ترین مرحله مقررات‌گذاری، یعنی تهیه پیش‌نویس، و ارائه آن به مرجع مقررات‌گذار است. مسئله مهم و قابل توجه در پژوهش حاضر آن است که بخش خصوصی در قالب هر نهاد یا هر سطحی از عضویت در مجامع و نهادهای تصمیم‌گیر اقتصادی، چگونه می‌تواند نقش خود را در تنظیم پیشنهادهای مقرراتی باکیفیت قابل قبول ایفا کند. ازاین‌رو، تلاش خواهد شد از تجربه برخی کشورهای موفق نیز برای توضیح مباحث بهره برده شده و در صورت امکان، به‌کارگیری آنها در نظام داخلی پیشنهاد شود.

تشکل‌های اقتصادی و نهادهای بخش خصوصی اغلب در فرایندهای سیاستگذاری و مقررات‌گذاری مشارکت می‌کنند. این مشارکت می‌تواند از طریق لابی‌گری، ارائه نظرات و پیشنهادها در جلسات عمومی و خصوصی، و شرکت در کمیته‌های مشورتی باشد. در برخی کشورها نیز نهادهای بخش خصوصی به‌طور رسمی در فرایندهای تصمیم‌گیری دولتی شرکت می‌کنند و نقش مهمی در تدوین سیاست‌ها و مقررات ایفا می‌کنند. بااین‌حال، ابزار و راهکار رسمی مشارکت نهادها و تشکل‌های بخش خصوصی در امور گفته شده، شوراهای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی است که مجری اصلی و محوری «گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»[1] محسوب می‌شوند. ازاین‌رو، یکی از مفروضات مهم در پژوهش پیش رو آن است که گرچه برای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری (و همچنین مقررات‌زدایی)، ابزارها و راهکارهای مختلف قانونی، مقرراتی و رویه‌ای طراحی شده و کم‌وبیش از حال اجرا هستند، اما سازوکار دبیرخانه‌ای شورای گفت‌وگو، مناسب‌ترین و تکامل‌یافته‌ترین سازوکار طراحی و اجرا شده با بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی است. چنان‌که یافته‌های یکی از پژوهش‌ها بیانگر آن است که «... تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد که نهادهای گفت‌وگوی عمومی ـ خصوصی، در صورت برخورداری از ساختار مناسب، اختیار کافی و پیگیری نتایج، می‌توانند از سطح مشورت صرف فراتر رفته و در تعیین دستورکار، تدوین پیشنهادهای مقرراتی و اصلاح سیاست‌ها نقش‌آفرینی کنند» [۲]. درواقع، برایند ایده‌ها و نظرات فعالان و تشکل‌های اقتصادی، در شورای گفت‌وگو تجمیع شده و به‌طور نظام‌مند به مراجع ذی‌صلاح ارائه می‌شود. بر این اساس است که محور اصلی مباحث مطرح شده در گزارش حاضر، دستورجلسات و مصوبات شورای گفت‌وگو (ملی) است.

■ پرسش اصلی پژوهش

به چه دلایلی، ظرفیت قانونی موجود برای مشارکت بخش خصوصی، به مشارکت مؤثر در تهیه پیش‌نویس مقررات تبدیل نمی‌شود؟

■ پرسش‌های فرعی پژوهش

۱. انواع مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و ایفای وظایف حاکمیتی در ایران کدام‌اند؟ مصادیق مهم هر نوع کدام‌اند؟

۲. مشارکت بخش خصوصی در تهیه پیش‌نویس مقررات در ایران در چه قالب‌هایی صورت می‌پذیرد؟

1. Public-Private Dialogue (PPD)

۳ الزامات در دستورکار قرار گرفتن مصوبات تنظیم شده توسط نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (و تعاونی) و نهادهای متشکل از اعضای عمومی و خصوصی مانند شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار در هیئت‌وزیران کدام‌اند؟ آیا چنین الزاماتی محقق شده است؟

۴ مهم‌ترین تجربیات مشارکت بخش خصوصی در تهیه پیش‌نویس مقررات توسط بخش خصوصی و تعاونی از طریق دبیرخانه‌های شورا و کمیته کدام‌اند؟

۵ چه راهکارهایی برای تحقق نقش مؤثر بخش خصوصی در تهیه پیش‌نویس مقررات، به‌ویژه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، با توجه به تجارب برخی کشورهای موفق در این خصوص، قابل اِعمال است؟

ضرورت تحقیق

در اظهارنظرهای متعدد برخی اعضای شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، عدم اثربخشی نهادهای مورد بحث و «لازم‌الاجرا نبودن» مصوبات، در دستور کار قرار نگرفتن مصوبات آنها در هیئت‌وزیران ذکر شده است. به‌بیان دیگر، اثربخشی و تأثیرگذاری کارکرد شورا و کمیته، به اِعمال احکام قانونی مربوط به در دستورکار قرار گرفتن مصوبات آنها در هیئت‌وزیران ظرف زمانی سی روز، منوط شده است. بنابراین، ضروری است با بررسی دقیق موضوع، به‌ویژه از حیث حقوقی، اولاً کیفیت اجرای احکام پیش‌گفته و ثانیاً دلایل عدم اجرای آنها، و ثالثاً راهکارهایی برای اجرای مؤثر آنها، بررسی و تحلیل شود. در این بررسی، یکی از نکات مهم، امکان‌سنجی در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته در هیئت‌وزیران در بازه زمانی تعیین شده است.

روش تحقیق

پژوهش حاضر از نوع کیفی و مبتنی‌بر تحلیل اسنادی و موردکاوی است. داده‌های پژوهش از قوانین و مقررات مرتبط، دستورجلسات، مصوبات، مکاتبات، گزارش‌های کارشناسی و اطلاعات منتشر شده در پایگاه‌های اینترنتی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار گردآوری شده است. در بخش موردکاوی، تعدادی از پیشنهادهای مقرراتی سال‌های اخیر با هدف بررسی نحوه تعریف مسئله، استنادهای قانونی، میزان دقت متن پیشنهادی، توجه به الزامات اجرایی و چگونگی پیگیری آنها در دستگاه‌های دولتی، مورد مطالعه قرار گرفته است. درخصوص محدودیت تحقیق باید به این نکته توجه شود که گزارش حاضر، تمامی مجاری مشارکت بخش خصوصی در فرایند تصمیم‌گیری و مقررات‌گذاری دولت را پوشش نمی‌دهد. حضور نمایندگان اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی در کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و جلسات کارشناسی دستگاه‌های اجرایی نیز یکی از مجاری مهم انتقال دیدگاه‌های بخش خصوصی به دولت است؛ بااین‌حال، به‌دلیل نبود دسترسی به دستورجلسات، صورت‌جلسات، مکاتبات و سوابق داخلی کمیسیون‌های دولت، ارزیابی مستقل و جامع این نوع مشارکت در دامنه پژوهش حاضر قرار نگرفته است. ازاین‌رو، تمرکز گزارش بر آن دسته از سازوکارهای مشارکت است که از طریق شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، کمیته حمایت از کسب‌وکار و دبیرخانه‌های آنها قابل مستندسازی بوده است. این محدودیت باید در تعمیم یافته‌های گزارش به کل فرایند مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری مورد توجه قرار گیرد. بخش تطبیقی پژوهش با استفاده از قوانین، گزارش‌ها و منابع مرتبط با تجربه برخی کشورها درخصوص گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و مشارکت اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی در تهیه پیش‌نویس مقررات تدوین شده است.

نوآوری تحقیق

درخصوص کیفیت مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، پژوهشی مستقل در ایران صورت نگرفته است. علاوه‌بر این، مانند دیگر موضوعات مربوط به عملکرد نهادهایی از سنخ شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، پژوهشی مستقل راجع به کیفیت مشارکت مستقیم نهادهای مذکور در مقررات‌گذاری (تدوین پیش‌نویس مقرره) انجام نشده است. این درحالی است که مهم‌ترین خروجی عملکرد این نهادها طبق احکام قانونی موجود، تدوین و ارائه پیش‌نویس مقرره محسوب می‌شود.

۲. پیشینه

۲-۱. سوابق مطالعاتی

در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در سه گزارش به ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگو و به‌طور کلی، انواع مشارکت بخش خصوصی راجع به مقررات‌گذاری پرداخته شده است.

جدول ۱. پیشینه مطالعاتی در مرکز

ردیف	عنوان گزارش	تاریخ انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر	توضیح
۱	«ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۱. ارزیابی اجرای ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»	بهمن ۱۳۹۸	۱۶۸۸۴	دفتر مطالعات اقتصادی	در این گزارش، ۱۳۳ دستورجلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور، در ۹۰ جلسه شورای گفت‌وگو (در بازه زمانی ابتدای سال ۱۳۹۰ تا نیمه آبان ۱۳۹۸)، مورد بررسی قرار گرفته و در پایان، ارزیابی کمّی از میزان اجرای احکام مربوط ارائه شده است.
۲	«ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»	تیر ۱۳۹۹	۱۷۱۳۷	دفتر مطالعات اقتصادی	به‌دلیل اهمیت تکلیف مندرج در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود...»، این گزارش به‌طور مستقل به ارزیابی عملکرد شورا درخصوص این بند اختصاص یافته است.
۳	«ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات»	فروردین ۱۴۰۱	۱۸۱۷۳	دفتر مطالعات اقتصادی	موضوع گزارش، سهم و نقش فعالان اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده آنها در ارزیابی بار مقررات، به‌عنوان بخش مهمی از ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری (RIA) است.
۴	«مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی»	آبان ۱۴۰۵	۲۲۰۱۹	دفتر مطالعات اقتصادی	در گزارش توضیح داده شده که مقررات‌گذاری در نظام‌های حکمرانی جدید، صرفاً فرایندی دولتی و یکسویه نیست، بلکه مشارکت ذی‌نفعان مختلف، به‌ویژه بخش خصوصی، به‌عنوان یکی از الزامات ارتقای کیفیت، مشروعیت و اثربخشی مقررات مورد توجه قرار گرفته است. بخش خصوصی به‌دلیل برخورداری از تجربه عملی در محیط کسب‌وکار، می‌تواند در شناسایی مسائل، ارائه پیشنهادهای اصلاحی، تدوین پیش‌نویس مقررات، ارزیابی آثار مقررات و بهبود اجرای آنها نقش مؤثری ایفا کند. گزارش مذکور با هدف بررسی مبانی نظری مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و مطالعه تجربه برخی کشورها، به تحلیل سازوکارهای نهادی و ابزارهای مشارکت بخش خصوصی در این فرایند پرداخته است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

گزارش‌های ۱ و ۲، مختص به ارزیابی اجرای وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگو، مندرج در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار است. براساس بررسی صورت گرفته در بازه زمانی مورد بررسی، از مجموع ۱۴ حکم موجود در ماده (۱۱) قانون مذکور، ۴ حکم اجرا شده، ۵ حکم به‌طور ناقص اجرا شده و ۵ حکم همچنان اجرا نشده است [۳]. در گزارش شماره ۲ مندرج در جدول ۱ نشان داده شده که از مجموع ۱۳۳ دستورجلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور طی ۹۰ جلسه شورای گفت‌وگو (در بازه زمانی ابتدای سال ۱۳۹۰ تا نیمه آبان ۱۳۹۸)، ۳۷ مورد به‌طور خاص به یک یا چند قانون یا مقرره مربوط بوده و منجر به مصوبه یا تصمیمی درخصوص آنها شده است. همچنین ۱۰ مورد پیشنهاد اصلاح مقرره، اعم از تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل، بیشترین حجم فعالیت شورای گفت‌وگو را در میان انواع دیگر پیشنهادهای مقرراتی (ازجمله پیشنهاد اصلاح قانون، تأکید بر اجرای قانون، پیشنهاد تدوین طرح یا لایحه) به‌خود اختصاص داده است [۴]. مطابق با یافته‌های گزارش پیشین، یکی از نتایج مهم پژوهش حاضر نیز کم‌تعداد بودن دستورجلسات و مصوباتی است که به‌طور مستقیم به قوانین و مقررات بازمی‌گردد. این درحالی است که چنین پیش‌فرضی وجود دارد که شورای گفت‌وگو، بیشترین وقت و توان خود را مصروف بررسی و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات می‌کند. دستاوردهای معدود شورای گفت‌وگو در مواردی که به موضوع اصلاح یا حذف مقررات ورود کرده، نشانگر موانع متعدد در انجام این تکلیف است که موضوع اصلی گزارش حاضر محسوب می‌شود.

دستاورد قطعی شورای گفت‌وگو در طول هشت سال و نیم فعالیت (بازه زمانی مورد بررسی گزارش) درخصوص اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود ...، اصلاح یک‌رویه اجرایی به‌موجب صدور یک بخشنامه، اصلاح یک بخشنامه و اصلاح یک نظام‌نامه بوده است. ازاین‌رو، نه فقط اجرای حکم مربوط به در دستورکار قرار گرفتن مصوبه شورای گفت‌وگو ظرف سی روز در هیئت‌وزیران ازسوی دولت اجرا نشده، بلکه ازسوی دیگر، تعداد مصوباتی که به این مرحله رسیده‌اند نیز کم‌شمار بوده است.

گزارش ۳ در جدول ۱، گرچه مانند دو گزارش پیشین به‌طور مستقیم به نقش بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن در تهیه پیش‌نویس مقرره مربوط نیست، اما ازاین‌حیث که ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را می‌توان مؤلفه‌ای در منظومه گسترده مقررات‌گذاری دانست، پژوهشی مرتبط با پژوهش حاضر محسوب می‌شود.

گزارش حاضر، یافته‌های گزارش «مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی» (ردیف ۴ جدول ۳) را به‌عنوان یکی از چارچوب‌های تحلیل مورد استفاده قرار می‌دهد. بر این اساس، نکاتی درباره وضعیت مشارکت بخش خصوصی در ایران برمبنای هفت مؤلفه شامل دسترسی، زمان‌بندی مشارکت، کیفیت ورودی‌ها، دامنه و عمق مشارکت، پاسخ‌گویی دولت، قابلیت رهگیری و ارزیابی پس از اجرا، بررسی خواهد شد.

علاوه‌بر اینها، در موضوع مورد بحث، دستکم سه پژوهش مرتبط به‌شرح مندرج در جدول ۲ منتشر شده است.

جدول ۲. پیشینه مطالعاتی در خارج از مرکز

ردیف	عنوان گزارش یا مقاله	تاریخ انتشار	نویسنده	توضیحات
۱	«گزارش پایش اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ شماره ۴»	آبان ۱۴۰۴	مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل (۴۴)	این گزارش، با استعلام از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و دریافت نظرهای خبرگان حوزه کسب‌وکار در سه اتاق ایران اصناف و تعاون تدوین شده است. ۶۰ حکم یا اقدام مهم در این قانون تعیین شده است. براساس یافته‌های این پایش در سال ۱۴۰۳، رقم شاخص کل اجرای احکام ۶۰گانه قانون معادل ۶۸,۸۷ درصد به‌دست آمده که نسبت به سال ۱۴۰۱ (۵۹,۴۴)، بیش از ۹ واحد افزایش یافته است (اجرای یک حکم و اثربخشی کامل آن معادل ۱۰۰ درصد و عدم اجرای حکم، به میزان صفر درصد در محاسبات منظور شده است) [۵].
۲	الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار	۱۴۰۰	احمد مرکزمالمیری	در بخشی از این کتاب، به توضیح و ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار پرداخته شده که عبارت‌اند از: ۱. اتاق‌های بازرگانی (ایران ـ کرمان ـ خراسان رضوی ـ اصفهان)؛ ۲. انجمن‌های صنفی (مدیران صنایع ـ صنایع نساجی)؛ دستگاه‌های دولتی (وزارت امور اقتصادی و دارایی ـ وزارت صنعت، معدن و تجارت ـ معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری ـ مصوبات هیئت‌وزیران و ستاد تسهیل و رفع موانع تولید)؛ ۴. نهادهای متشکل از اعضای عمومی ـ خصوصی (هیئت مقررات‌زدایی ـ شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار) [۶].
۳	«تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی»	بهمن ۱۴۰۴	احمد مرکزمالمیری	در این پژوهش، دلایلی برای ضرورت حضور و مشارکت اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی تبیین شده که ازجمله مهم‌ترین آنها، فراهم کردن زمینه گفت‌وگوی رسمی به‌مثابه ابزار اعتمادسازی میان دولت و بخش خصوصی، ایفای نقش نمایندگی بخش خصوصی توسط رؤسای اتاق‌ها، و ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری است. نکاتی نیز درباره ایفای نقش نمایندگی تشکل‌های اقتصادی توسط اتاق ایران ذکر شده است. همچنین، عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو قوانین و مقررات ایران مورد توجه قرار گرفته است. گفتار پایانی، به تحلیل و ارزیابی نظرات شورای نگهبان درخصوص عضویت رؤسای اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی در پرتو اصل شصتم قانون اساسی اختصاص یافته است [۷].

مأخذ: همان.

مرور مطالعات پیشین نشان می‌دهد، تمرکز پژوهش‌های موجود عمدتاً بر ارزیابی اجرای احکام قانونی، شناسایی مقررات مخل کسب‌وکار و بررسی جایگاه نمایندگی اتاق‌ها در مراجع تصمیم‌گیر بوده است. درمقابل، فرایند تبدیل مسئله یا مطالبه بخش خصوصی به پیشنهاد مقرراتی، کیفیت متن پیشنهادی، مسیر ورود آن به فرایند رسمی دولت و میزان انعکاس آن در مقرره نهایی، کمتر مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۲. سوابق تقنینی

دو قانون مربوط به موضوع مورد بررسی در گزارش حاضر و مشخصات مواد آن در جدول ۳ قابل مشاهده است.

جدول ۳. پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب	شماره ماده (و بند و جزء)
۱	«قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»	۱۳۹۰/۱۱/۱۶	(۱۱)
۲	«قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»	۱۳۹۵/۱۱/۱۰	تبصره «۴» بند «الف» و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

جدول ۳ صرفاً احکام قانونی اصلی ایجادکننده صلاحیت‌ها و تکالیف مورد بحث را نشان می‌دهد و قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با نحوه تدوین، طرح پیشنهاد و بررسی در دولت، حسب مورد در گزارش ذکر شده‌اند.

۳. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار

شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، از مهم‌ترین مجاری نهادی مشارکت رسمی و انتقال دیدگاه‌های بخش خصوصی در موضوعات محیط کسب‌وکار محسوب می‌شوند. علاوه‌بر این، طبق قوانین و مقررات موجود، مجرای رسمی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، حضور نمایندگان اتاق‌های سه‌گانه (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی ایران، و اتاق اصناف ایران) و چنان‌که گفته شد، وجود دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار در اتاق ایران با دبیرکلی رئیس آن اتاق است. ازاین‌رو، تمرکز پژوهش حاضر بر پیشنهادهای مصوبات دو نهاد با تمرکز بر پیشنهادهای مصوبات نشئت گرفته از نظارت تشکل‌ها و فعالان اقتصادی است.

۳-۱. انواع و محتوای مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار

مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (ملی) و کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته موضوع بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور») در قالب‌ها و موضوعات مختلف از سال ۱۳۹۵ به تصویب اعضا رسیده است. برای ترسیم تصویر دقیق‌تری از فعالیت‌های دو نهاد مورد بحث، مروری بر فهرست دستاوردهای آنها، می‌تواند مفید باشد. چنان‌که در مفاد قانونی مربوط تصریح شده و در عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز به‌روشنی پیداست، نقش نهادهای مذکور، عمدتاً مشورتی و تسهیل‌گرانه است. این نهادها دغدغه‌های بخش خصوصی را بررسی کرده و مصوبات یا پیشنهادهایی را برای حل و رفع مسائل تدوین می‌کنند که درنهایت به مراجع ذی‌صلاح منعکس می‌شود تا توسط آنها به تصویب برسد. با توجه به مستندات مندرج در جداول ۴ و ۵ و جداول ۱ و ۲ پیوست، دستاوردهای این دو نهاد براساس «نوع» دسته‌بندی شده‌اند که نشان‌دهنده ابعاد مختلف نقش آنها در نظام تنظیم‌گری و مقررات‌گذاری است:

نخست؛ دستاوردهای مقرراتی: این دسته به‌طور مستقیم به تدوین، اصلاح یا لغو مقررات توسط مراجع واجد صلاحیت اشاره دارد و بخش عمده‌ای از فعالیت‌های خروجی‌محور این نهادها را تشکیل می‌دهد. نقش آنها در این حوزه شامل موارد زیر است:

- **اصلاح آیین‌نامه‌ها و ضوابط:** مانند پیشنهاد و پیگیری اصلاح آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، اصلاح ضوابط احداث بارگاه محصولات کشاورزی و لغو بخشنامه‌های مخل کسب‌وکار مانند وصول مالیات علی‌الحساب ۲ درصدی از صادرکنندگان مواد خام و نیمه‌خام.
- **تصویب مصوبات جدید در هیئت‌وزیران:** پیشنهادهایی که به تصویب هیئت‌دولت می‌رسند؛ مانند برقراری امکان تأمین ارز برای تسویه اعتبارات اسنادی و اعمال معافیت مالیاتی بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها.
- **الزام دستگاه‌ها به صدور دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها:** پیگیری برای صدور بخشنامه‌های تسهیلگر ازسوی نهادهایی مانند سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و گمرک.

دوم؛ دستاوردهای اجرایی: نقش این نهادها در این بخش، معطوف به تغییر رویه‌های اداری و برطرف کردن موانع عملیاتی بدون نیاز به تغییر قوانین و مقررات بوده و قابل دسته‌بندی به این شرح است:

- **تسهیل فرایندها و حذف موازی‌کاری:** مانند ایجاد هماهنگی برای حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی در ارزیابی کالاهای وارداتی.
- **تمدید مهلت‌ها و گشایش‌های موقت:** مانند تمدید اعتبار تمامی ثبت‌سفارش‌های منقضی شده در شرایط اضطراری ناشی از جنگ تحمیلی، فراهم کردن امکان پرداخت قسطی حقوق دولتی معادن و تمدید مصوبه ترخیص ۹۰ درصدی کالاها از گمرک در شرایط بحرانی.

سوم؛ دستاوردهای تفسیری: در مواردی که مقررات دارای ابهام هستند و این ابهام، مخل کسب‌وکار محسوب می‌شود، این نهادها با ورود به موضوع، نظریات تفسیری مراجع قانونی را اخذ می‌کنند؛ مانند رفع ابهام از مصوبه دریافت مابه‌التفاوت ارز از واردکنندگان، رفع ابهام از شمول معافیت فعالیت‌های آبزی‌پروری با اخذ نظریه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و همچنین رفع ابهام از نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای ارزی.

چهارم؛ دستاوردهای قضایی: در موارد خاص، این نهادها برای لغو رویه‌های غیرقانونی یا احقاق حقوق کسب‌وکارها، موضوعات را از طریق مراجع قضایی پیش می‌برند. مانند حل مشکل معافیت ارزی شرکت‌های تولیدی مشمول رأی دیوان عدالت اداری و صدور رأی دیوان برای رفع تعارض در مبدأ زمانی محاسبه جرائم مالیاتی.

فهرست دستاوردها نشان‌دهنده آن است که سازوکار شورا و کمیته، در عمل به چه نوع خروجی‌هایی منجر شده است؛ ازجمله اصلاح مقررات، صدور بخشنامه، تصویب‌نامه و سایر اقدامات اجرایی در حوزه‌های مالیاتی، گمرکی، انرژی و رفع موانع کسب‌وکار. با دقت در داده‌های مندرج در جداول ۱ و ۲ پیوست، می‌توان دستاوردهای دو نهاد مورد بحث را در دو خوشه کلان دسته‌بندی کرد: نخست، دستاوردهای قاعده‌ساز یا قاعده اصلاح‌گر که در قالب بخشنامه، تصویب‌نامه، آیین‌نامه و شیوه‌نامه بروز یافته‌اند؛ دوم، دستاوردهای حل مسئله‌محور که بیشتر معطوف به رفع موانع اجرایی، تعلیق یا تسهیل یک فرایند، رفع ابهام در اِعمال یک یا چند مقرره، ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، یا حل یک اختلاف مشخص در اجرا بوده‌اند. درنتیجه، تمایز اصلی، نه میان مداخله موفق و ناموفق، بلکه میان دو سطح از مداخله عمومی است: سطح نخست، مداخله در خود متن مقرره، و سطح دوم، مداخله در نحوه اِعمال، تفسیر، تعلیق یا اجرای مقرره.

دستاوردهای مقرراتی، به‌طور معمول، از دامنه شمول عام‌تر و اثرگذاری فراگیرتری برخوردارند. هنگامی که اصلاحی در مقررات

ارزی، مالیاتی، گمرکی، بیمه‌ای یا ضوابط مجوزدهی رخ می‌دهد یا مقرره‌ای جدید در حوزه‌های پیش‌گفته وضع می‌شود، پیامد آن محدود به یک مورد خاص یا یک بنگاه معین باقی نمی‌ماند، بلکه قابلیت تسری به مجموعه‌ای از وضعیت‌های مشابه را پیدا می‌کند و ازاین‌حیث، می‌توان آن را واجد ظرفیت تعمیم و نهادینه‌سازی دانست. درمقابل، بخش قابل توجهی از دستاوردهای اجرایی، تفسیری و همچنین اجرایی ـ تفسیری، واجد ماهیتی موردی بوده و ناظر بر حل مشکلاتی هستند که در بستر زمانی، بخشی یا اجرایی خاصی بروز کرده‌اند؛ مانند تمدید مهلت‌ها، امکان ترخیص درصدی کالا، رفع مانع از اجرای یک‌رویه خاص، یا حل مشکل گروهی معین از فعالان اقتصادی در یک حوزه مشخص.

در جدول ۱ پیوست گزارش حاضر، مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگو در انواع، مقرراتی، اجرایی، تفسیری و قضایی، فهرست شده است. دستاوردهای شورای گفت‌وگو از سال ۱۳۹۶ و کمیته حمایت از کسب‌وکار از سال ۱۳۹۵، نشانگر تنوع فعالیت‌ها و البته دغدغه‌های بخش خصوصی و تعاونی است که در دستورکار این دو نهاد قرار گرفته و پیگیری‌های زمان‌بر و متعدد دبیرخانه‌های نهادهای مذکور، در موارد معدودی به نتیجه رسیده است. باید توجه داشت که مصوبات شورا و کمیته، الزاماً و در همه موارد ناظر به وضع یا اصلاح یک مقرره نیستند. بخشی از مسائل مطرح شده ممکن است ناشی از نحوه اجرای مقررات موجود، اختلاف در تفسیر، ناهماهنگی میان دستگاه‌ها، عدم انجام تکالیف قانونی یا ضرورت اصلاح یک‌رویه اجرایی باشد. استفاده قانونگذار از واژه «تصمیم‌گیری» درباره مصوبات شورا در احکام قانونی مورد بحث نیز مؤید آن است که نتیجه رسیدگی در هیئت‌وزیران، می‌تواند حسب مورد، وضع یا اصلاح مقرره، اتخاذ تصمیم اجرایی، ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌ها، ارجاع موضوع به مرجع ذی‌صلاح یا حتی رد پیشنهاد باشد. در این میان، مصوبات یا پیشنهادهایی که برای حل و رفع یک یا چند مسئله، تدوین و به مراجع ذی‌صلاح منعکس شده، برای موضوع مورد بررسی پژوهش حاضر قابل توجه است. این دسته از دستاوردها، با عنوان «مقرراتی» مشخص شده‌اند (جداول ۴ و ۵) و موضوع اصلی بررسی در ادامه تحقیق محسوب می‌شوند. با توجه به مندرجات جدول ۱ پیوست، مهم‌ترین محورهای فعالیت شورای گفت‌وگو عبارت‌اند از:

نخست؛ تسهیلات ارزی و بانکی: شامل مواردی ازجمله امکان تسویه اعتبارات اسنادی با ارز، تمدید مهلت رفع تعهد ارزی صادرکنندگان، و تسهیل صدور و تمدید ضمانت‌نامه‌های بانکی.

دوم؛ امور مالیاتی: مواردی از قبیل اعمال معافیت مالیاتی بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌ها، حذف الزام ارائه مفاصاحساب مالیاتی به بانک‌ها در برخی موارد، تقسیط بدهی و بخشودگی جرائم مالیاتی.

سوم؛ گمرک و تجارت: مواردی ازجمله رفع مشکل ترخیص قطعات مورد نیاز صنعت هواپیمایی، و کاهش عوارض صادراتی برخی کالاها (مانند سیب‌زمینی و مواد خام).

چهارم؛ حذف برخی موازی‌کاری‌ها: ازجمله حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی در ارزیابی کالاهای وارداتی.

در جدول ۴، مقرراتی که با طرح مسئله، پیگیری‌ها، و تصمیم (مصوبه) شورای گفت‌وگو، منتج به تصویب مقرره‌ای توسط هیئت‌وزیران یا هریک از دستگاه‌های اجرایی شده، با ذکر مرجع و تاریخ تصویب و ابلاغ مقرره، قابل مشاهده است.

جدول ۴. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا پایان ۱۴۰۴

ردیف	عنوان مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۱	تصویب‌نامه درخصوص اجرای مواد (۳۹) و (۱۰۱) قانون تأمین اجتماعی	ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی	۱۳۹۶/۴/۳۱	به شماره ۵۰۴۳۲ مورخ ۱۳۹۶/۴/۳۱ توسط معاون اول رئیس‌جمهور
۲	دستورالعمل صدور گواهینامه ثبت‌نام در نظام مالیات بر ارزش افزوده	معاون مالیات بر ارزش افزوده سازمان امور مالیاتی کشور	۱۳۹۶/۳/۱	به شماره ۲۶۰/۹۶/۵۰۶ مورخ ۱۳۹۶/۳/۱
۳	اطلاعیه پذیرش اسناد خزانه اسلامی در نمادهای «سخاب ۲، سخاب ۳، سخاب ۴، سخاب ۵، سخاب ۶ و سخاب ۷» در بازار ابزارهای نوین مالی فرابورس ایران	شرکت فرابورس ایران	۱۳۹۶/۶/۷	به شماره ۱۰۱۷۲/ن/۹۶ مورخ ۱۳۹۶/۶/۸
۴	آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱۹» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور	هیئت‌وزیران	۱۳۹۷/۳/۱۳	به شماره ۳۳۹۸۹/ت ۵۵۳۴۱ هـ مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۲
۵	اصلاح ماده (۱۰) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۴۹) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم (بخشنامه «انطباق حکم موضوع بند «ز» تبصره «۱۰» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور با حکم تبصره «۱» ماده (۱۴۹) قانون مالیات‌های مستقیم و آیین‌نامه اجرایی آن مراجع به تجدید ارزیابی دارایی شرکت‌ها، مصوب رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور، به شماره ۵۶/۹۷/۲۰۰/ص مورخ ۱۳۹۷/۴/۱۶)	هیئت‌وزیران	۱۳۹۸/۱۰/۱۸	به شماره ۱۳۵۶۰۲/ت ۵۷۱۷۰ مورخ ۱۳۹۸/۱۰/۲۲
۶	بخشنامه نحوه رفع تعهد ارز حاصل از صادرات سال ۱۳۹۷	بانک مرکزی (در اجرای بند «۱» مصوبه شماره ۹۷۴۰۵ مورخ ۱۳۹۷/۷/۲۳)	۱۳۹۷/۷/۲۳	به شماره ۱۵۵۵-۹۷/م/۵۵۶۳
۷	مصوبه اصلاح تصویب‌نامه شماره ۶۳۷۹۳/ت ۵۵۶۳۳ هـ مورخ ۱۳۹۷/۵/۱۶	هیئت‌وزیران	۱۳۹۷/۵/۲۴	به شماره ۱۶۹۳۶۸/ت ۵۵۷۸۹ هـ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۵
۸	ابلاغیه (در ارتباط با وثیقه مقرر در تبصره «۴» ذیل بند «ی» بخش اول مجموعه مقررات ارزی)	اداره سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۳۹۸/۴/۲۴	به شماره ۹۸/۱۳۸۰۰۵ مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۴
۹	ابلاغیه اداره صادرات بانک مرکزی (درخصوص نحوه اجرای جزء «۱» بند «چ» قانون بودجه سال ۱۳۹۸ با موضوع استرداد مالیات بر ارزش افزوده پس از بازگشت ارز حاصل از صادرات)	اداره صادرات بانک مرکزی	۱۳۹۸/۹/۱۰	به شماره ۹۸/۳۰۷۴۸۳ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۰
۱۰	مقرره درخصوص پیگیری تسهیل و تسریع ثبت سفارش واردکنندگان با ایجاد سیستم اعتبارسنجی و رتبه‌بندی بازرگانان در وزارت صمت	کمیسیون مقررات و نظارت مؤسسات اعتباری بانک مرکزی	۱۳۹۸/۷/۲۱	ابلاغیه مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول‌شویی اداره کل مطالعات و مقررات بانکی، به شماره ۹۸/۳۰۶۷۴۲ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۰

ردیف	عنوان مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۱۱	مصوبه الحاق متنی به‌عنوان ماده (۳۶) به نظام‌نامه اجرایی قانون ثبت شرکت‌ها ـ مصوب ۱۳۱۰ (مصوبه رئیس قوه قضائیه باعنوان «الحاق یک ماده تحت عنوان ماده (۱۰) به نظام‌نامه راجع به مواد (۱۹۶، ۱۹۷ و ۱۹۹) قانون تجارت، به شماره ۹۰۰۰/۱۲۳۰۳۲/۱ مورخ ۱۳۹۹/۷/۳۰)	هیئت‌وزیران	۱۳۹۸/۷/۱۰	ابلاغی به‌شماره ۸۸۹۱۹/ت۵۷۰۴ هـ مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۵
۱۲	بخشنامه با موضوع «ابلاغ متن اصلاحی ماده (۱) ضوابط اجرایی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم»	رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۳۹۸/۱۲/۲۱	به شماره ۲۰۰/۹۸/۱۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۱
۱۳	اصلاح آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	هیئت‌وزیران	۱۳۹۸/۱۲/۲۵	به شماره ۱۶۴۵۳۷/ت ۵۶۹۶۲ هـ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۶
۱۴	بند «۲» مصوبات پنجاهمین جلسه درخصوص بررسی حساب‌های برخی شرکت‌ها	شورای عالی هماهنگی اقتصادی	۱۳۹۹/۳/۳	بخشنامه به شماره ۲۰۰/۹۹/۳۷ مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۱ رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور
۱۵	تصمیمات جلسه یکصدوهفتادوهفتم درخصوص مقررات واردات (ارز، ثبت سفارش و ...)	ستاد هماهنگی اقتصادی دولت	۱۳۹۹/۸/۶	به شماره ۹۰۸۲۹ مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۲ توسط معاون اقتصادی رئیس‌جمهور
۱۶	تصویب‌نامه درخصوص تسویه اقساط تسهیلات ارزی	هیئت‌وزیران	۱۴۰۰/۴/۶	به شماره ۳۸۲۳۱/ت ۵۸۴۲۳ هـ مورخ ۱۴۰۰/۴/۸
۱۷	اصلاح توجه ذیل بند «۶-۴۰» و الحاق بند «۴۹-۳» به بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران	مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی	۱۴۰۰/۹/۲۸	به شماره ۱۰۰۰/۱۴۰۰/۹۹۴۸ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۸
۱۸	اِعمال حکم بند «ب» ماده (۴۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به سود تفاوت نرخ تسعیر ارز حاصل از صادرات کلیه کالاها و خدمات	رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۴۰۱/۲/۱۰	به شماره ۲۰۰/۱۴۰۱/۶ مورخ ۱۴۰۱/۲/۱۰
۱۹	تصویب‌نامه درخصوص محاسبه سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها، شناورها و قایق‌های تفریحی و مسافری	هیئت‌وزیران	۱۴۰۱/۳/۴	به شماره ۳۹۰۱۲/ت ۵۹۹۳۴ هـ مورخ ۱۴۰۱/۳/۱۱
۲۰	بخشنامه با موضوع دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل (تمدید نوبت دوم و سوم)	رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۴۰۱/۶/۱	به شماره ۱۴۰۱/۲۶۶۸۳۰۹ مورخ ۱۴۰۱/۶/۱
۲۱	ابلاغیه پیرو تفویض اختیار بخشودگی جرائم و تقسیط بدهی در اجرای مقررات مواد (۱۹۱) و (۱۶۷) قانون مالیات‌های مستقیم	رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۴۰۱/۹/۵	به شماره ۲۰۰/۵۵۸۳۸/د مورخ ۱۴۰۱/۹/۵ توسط رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور
۲۲	بخشنامه با موضوع اصلاح ضوابط بارگاه زرشک، عناب و انگور	سرپرست سازمان امور اراضی کشور و معاون وزیر در امور باغبانی	۱۴۰۱/۱۰/۵	به شماره ۵۳/۰۲۰/۵۲۸۵۹۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۲۷
۲۳	سند توسعه بخش تعاون؛ موضوع بند «الف» ماده (۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی	هیئت‌وزیران	۱۴۰۱/۱۲/۱۴	به شماره ۲۴۳۱۶۳/ت ۶۰۵۴۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۸

ردیف	عنوان مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۲۴	بخشنامه با موضوع «تخصیص کشتی در قراردادهای خدمات دریایی با موضوع واگذاری کشتی به‌همراه خدمه»	مدیرکل وصول حق بیمه سازمان تأمین اجتماعی	۱۴۰۱/۱۲/۱۶	به شماره ۵۰۲۰/۱۴۰۱/۸۴۷۵ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۶
۲۵	بخشنامه با موضوع تمدید مصوبه ۳۳/۴ ستاد مقابله با تحریم	معاون اقتصاد و فناوری شورای عالی امنیت ملی	۱۴۰۱/۱۲/۲۸	به شماره ۱۴۰۲/۲۸۵۸۰ مورخ ۱۴۰۲/۱/۱۵ توسط مدیرکل دفتر وزارتی گمرک
۲۶	بخشنامه با موضوع «کاهش عوارض صادرات سیب‌زمینی از کلیه مبادی خروجی کشور»	مدیرکل دفتر صادرات گمرک	۱۴۰۱/۱۲/۲۱	به شماره ۱۴۰۱/۱۸۶۹۵۰۱ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۱
۲۷	دستورالعمل با موضوع «ابلاغ مصوبات یکصد و پانزدهمین نشست شورای گفت‌وگو...» در خصوص مطالبه مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات کالا در دوره بهار سال ۱۴۰۱	رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۴۰۲/۲/۱۰	به شماره ۲۰۰/۱۴۰۲/۲ مورخ ۱۴۰۲/۲/۱۰
۲۸	مصوبه موضوع ابلاغ موارد مرتبط با صادرات در قانون بودجه سال ۱۴۰۲	هیئت‌وزیران	۱۴۰۲/۳/۲۷	به شماره ۵۵/۱۴۰۲/۴۴۷۲۵۲ مورخ ۱۴۰۲/۴/۶ توسط مدیرکل دفتر صادرات گمرک
۲۹	بخشنامه درخصوص دستورالعمل اجرایی ماده (۶) اصلاحی قانون صدور چک و بخشنامه موضوع ترتیبات مسدودی حساب‌های صادرکنندگان چک برگشتی	مدیریت کل مقررات، مجوزهای بانکی و مبارزه با پول‌شویی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی	۱۴۰۲/۳/۲۱	به شماره ۰۲/۶۲۰۷۸ مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۱
۳۰	بخشنامه درخصوص تمدید مصوبه شماره ۳۰/۵ شعام با موضوع مقابله با تحریم در حوزه حمل‌ونقل هوایی	دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی	۱۴۰۲/۴/۲۷	به شماره ۱۴۰۲/۶۴۸۰۶۱ مورخ ۱۴۰۲/۵/۱۷ توسط سرپرست دفتر واردات گمرک
۳۱	ابلاغیه صدور رأی هیئت عمومی شورای عالی مالیاتی	معاون حقوقی و فنی مالیاتی سازمان امور مالیاتی کشور	۱۴۰۲/۶/۲۸	به شماره ۲۱۰/۱۱۰۷۰/ص مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۸
۳۲	بخشنامه اصلاح بخشنامه بانک مرکزی به شماره ۰۱/۲۶۱۶۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۹ درخصوص مسدودسازی مبنای اقدام مصوبه کمیسیون ارز شماره ۵۲/۶۰ مورخ ۱۴۰۲/۸/۸	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۲/۹/۵	به شماره ۰۲/۲۱۴۱۱۵/ذ مورخ ۱۴۰۲/۹/۵
۳۳	ابلاغیه درخصوص فراهم شدن امکان پرداخت مالیات نقل‌وانتقال سهام از طریق درگاه خدمات الکترونیکی	اداره کل فناوری اطلاعات معاونت فناوری‌های مالیاتی سازمان امور مالیاتی کشور	۱۴۰۲/۹/۱۸	به شماره ۲۲۲/۶۶۲۱۷/ذ مورخ ۱۴۰۲/۹/۲۲
۳۴	مصوبه اصلاح ماده (۷۵) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۶۲۷۵۸/ت۵۴۷۷۵ه- مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۹	هیئت‌وزیران	۱۴۰۲/۱۱/۱۵	به شماره ۲۱۳۶۱۵/ت۶۲۱۴۵ هـ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۸ (و به شماره ۲۰۵۲۲۲۷ مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۵ توسط سرپرست دفتر خدمات ارزی و مالی معاونت خدمات تجاری سازمان توسعه تجارت)

ردیف	عنوان مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۳۵	مصوبه اصلاح ردیف‌های جدول پیوست دستورالعمل بند «ز» تبصره «۶» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور موضوع تصویب‌نامه شماره ۶۸۷۶۲/ت ۶۱۳۸۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۱	هیئت‌وزیران	۱۴۰۲/۱۱/۱۵	به شماره ۲۲۶۸۴۸/ت ۶۱۱۵۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۹
۳۶	بخشنامه توقف وصول علی‌الحساب مالیات به میزان دو درصد ارزش صادراتی	وزیر امور اقتصادی و دارایی	۱۴۰۲/۱۲/۱۵	به شماره ۲/۲۴۶۸۸۸ مورخ ۱۴۰۲/۱۲/۱۵ (اصلاحیه مصوبه هیئت‌وزیران درخصوص بند «ز» تبصره «۶» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (به شماره ۶۸۷۶۲/ت ۶۱۳۸۶ هـ مورخ ۱۴۰۲/۴/۲۱)
۳۷	مصوبه افزایش بهای بلیت قطارهای مسافری در مسیرهای مختلف	هیئت‌مدیره شرکت راه‌آهن	۱۴۰۳/۳/۱۳	به شماره ۱۰۰/۲۱۰۳۴/ص مورخ ۱۴۰۳/۳/۱۳ توسط مدیرکل دفتر مدیرعامل و مدیریت عملکرد شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران
۳۸	آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره «۵» ماده (۱۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰/۳/۲ درخصوص مالیات و عوارض ارزش‌افزوده عرضه آب، برق، گاز طبیعی، نفت تولیدی ... و فراورده‌های تولیدی و وارداتی	هیئت‌وزیران	۱۴۰۳/۳/۸	به شماره ۴۲۹۸۷ مورخ ۱۴۰۳/۳/۸
۳۹	مصوبه اصلاحی حریم‌ها و فواصل بین واحدهای تولیدی	هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار	۱۴۰۳/۲/۲۹	به شماره ۸۰/۳۵۷۸۷ مورخ ۱۴۰۳/۲/۲۹ وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار)
۴۰	اصلاحیه بخشنامه مقررات ارزی به شماره ۰۱/۱۱۷۱۳۲ مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۰ (قسمت اول- بخش دوم) (حمل‌ونقل، بیمه و بازرسی کالاهای وارداتی)	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۳/۵/۱۳	به شماره ۰۳/۱۰۶۷۹۹ مورخ ۱۴۰۳/۵/۱۳
۴۱	تصمیمات اتخاذ شده در جلسه کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	۱۴۰۳/۸/۲۷	به شماره ۳۹۹۵۳۲۷ مورخ ۱۴۰۳/۸/۲۷ توسط مدیرکل دفتر خدمات ارزی و مالی معاونت خدمات تجاری (سازمان توسعه تجارت ایران)
۴۲	تمدید مصوبه ترخیص ۹۰ درصدی کالاها تا پایان فروردین ۱۴۰۴	شورای عالی امنیت ملی	۱۴۰۳/۹/۷	(محرمانه) ابلاغ شده از طریق بخشنامه گمرک مورخ ۱۴۰۳/۹/۷
۴۳	مصوبه اصلاح بند «۱۷» بخش اول مقررات ارزی	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۳/۱۰/۲۲	به شماره ۰۳/۲۵۷۶۷۷ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۲
۴۴	اصلاح شیوه‌نامه ارسال اطلاعات ثبت سفارش به گمرک	معاونت برنامه‌ریزی و مقررات سازمان توسعه تجارت	۱۴۰۳/۱۲/۱۲	به شماره ۴۷۲۵۳۹۱ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۱۲

ردیف	عنوان مقرره	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۴۵	شیوه‌نامه تمدید و یا ابطال مجوزها و پروانه‌های موضوع تبصره «۵» نظام جامع دام‌پروری کشور	وزیر جهاد کشاورزی	۱۴۰۳/۱۲/۲	به شماره ۰۲۰/۳۹۶۱۸۰ مورخ ۱۴۰۳/۱۲/۲
۴۶	ابلاغیه با موضوع فهرست انواع گوشت و فراورده‌های گوشتی معاف از مالیات بر ارزش افزوده	رئیس سازمان غذا و دارو	۱۴۰۳/۱۰/۲۹	به شماره ۶۵۵/۹۹۱۲۶ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۹
۴۷	تصویب‌نامه درخصوص اصلاح تبصره «۴» ذیل ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات	هیئت‌وزیران	۱۴۰۴/۱/۱۰	به شماره ۲۰۷۵۰/ت ۶۳۷۷۷ هـ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۰
۴۸	بخشنامه درخصوص ثبت سفارش، ترخیص و... مربوط به وزارت جهاد کشاورزی	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۴/۲/۱۴	به شماره ۰۴/۳۵۴۲۱ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۴
۴۹	شیوه‌نامه فنی و اجرای صدور بسته‌های سرمایه‌گذاری بدون نام در درگاه ملی مجوزهای کشور	وزیر امور اقتصادی و دارایی	۱۴۰۴/۶/۲۳	به شماره ۸۰/۱۰۳۹۸۵ مورخ ۱۴۰۴/۶/۲۳
۵۰	تصویب‌نامه وزیران عضو کارگروه تضمین امنیت غذایی و بهبود معیشت مردم	کمیسیون موضوع اصل (۱۳۸) قانون اساسی	۱۴۰۴/۱۱/۱۳	به شماره ۱۹۱۰۶۰/ت ۶۵۲۷۹ ک مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۱۹

توضیح ۱: برخی از مقررات مندرج در جدول، با «عنوان» مشخص یا با «موضوع» مصرح به تصویب رسیده‌اند که در ستون «عنوان مقرره»، عیناً ذکر شده است (داخل گیومه). در مواردی که «عنوان» یا «موضوع» در صدر مقرره تصریح نشده، با توجه به متن مقرره، توضیحی درخصوص موضوع در ستون مذکور قید شده است.

توضیح ۲: درج یک مقرره در جدول، به‌معنای احراز رابطه مستقیم علّی میان مصوبه شورا و محتوای مقرره نهایی نیست. موارد جدول، مقرراتی هستند که در منابع رسمی مربوط به‌عنوان دستاورد مرتبط با فعالیت و پیگیری نهاد مذکور معرفی شده‌اند. تعیین میزان اثرگذاری مستقیم، مستلزم تطبیق متن پیشنهاد اولیه، مصوبه نهاد و متن نهایی مقرره است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش با استناد به وب‌سایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، به نشانی اینترنتی:
https://www.ppdc.ir/fa/operation/achievements.htm

در جدول ۲ پیوست گزارش، دستاوردهای اصلی کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴ با دسته‌بندی مقرراتی، اجرایی، تفسیری، قانونی و قضایی، قید شده است.

عمده‌ترین اقدامات کمیته حمایت از کسب‌وکار با توجه به مندرجات جدول ۲ پیوست، شامل موارد زیر است:

نخست؛ تسهیل فضای کسب‌وکار و رفع موانع: مواردی ازجمله حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان غذا و دارو، و رفع ابهام از نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای ارزی.

دوم ؛ حمایت از صنایع و انرژی: تسهیل سرمایه‌گذاری و احداث نیروگاه‌های انرژی تجدیدپذیر از طریق اصلاح قراردادهای اجاره زمین، اصلاح بودجه برای خرید برق تجدیدپذیر، و اصلاح تعرفه برق شرکت‌های آب‌شیرین‌کن.

سوم ؛ امور مالیاتی: مواردی مانند تسهیل روند استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان، و پذیرش هزینه‌های تنزیل اوراق بهادار اسلامی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی.

چهارم ؛ امور گمرکی و صادرات/ واردات: مصوبات درخصوص مواردی مانند کاهش سود بازرگانی در جهت تعدیل اثرات افزایش نرخ ارز، و تسهیل صادرات محصولات کشاورزی.

مشابه با شورای گفت‌وگو، تلاش‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز در قالب‌های مقرراتی، اجرایی، تفسیری، قضایی یا ترکیبی از قالب‌های پیش‌گفته، به نتیجه می‌رسد.

در جدول ۵، عناوین و مشخصات مقرراتی که بر اساس پیشنهادها / مصوبات کمیته به مرحله تصویب و ابلاغ رسیده، درج شده است.

جدول ۵. مهم‌ترین دستاوردهای مقرراتی کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴

ردیف	عنوان	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۱	بخشنامه با موضوع «تهاتر و استرداد مالیات و عوارض ارزش افزوده» و دستورالعمل شماره ۲۰۰/۹۵/۵۱۹ مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۶ درخصوص نحوه استرداد موقت مالیات و عوارض ارزش افزوده صادرکنندگان کالا موضوع ماده (۳۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور	معاون مالیات بر ارزش افزوده سازمان امور مالیاتی کشور و رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۳۹۶/۱۰/۲۳ و ۱۳۹۵/۹/۳۰	به شماره ۲۶۰/۹۶/۱۴۶ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۳ به شماره ۲۰۰/۹۵/۶۳ مورخ ۱۳۹۵/۹/۳۰
۲	تصویب‌نامه درخصوص شرایط شکلی و محتوایی مجوز فعالیت (بهره‌برداری) در مناطق آزاد تجاری ـ صنعتی و ویژه اقتصادی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۵/۵/۱۰	به شماره ۵۷۲۰۳/ت ۵۳۳۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۶
۳	آیین‌نامه اجرایی ماده (۷۷) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم ـ مصوب ۱۳۹۴	هیئت‌وزیران	۱۳۹۶/۳/۱۷	به شماره ۳۱۴۷۰/ت ۵۲۹۶۶ هـ مورخ ۱۳۹۶/۳/۳۰
۴	مصوبه اصلاح آیین‌نامه اجرایی بند «هـ» تبصره «۵» ماده‌واحده قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، موضوع تصویب‌نامه شماره ۱۲۱۵۵/ت ۵۵۲۴۶ هـ مورخ ۱۳۹۷/۲/۹	هیئت‌وزیران	۱۳۹۷/۷/۱۵	۹۴۱۴۱/ت ۵۵۴۵۵ هـ مورخ ۱۳۹۷/۷/۱۷
۵	ابلاغیه درخصوص تعیین نصاب اراضی قابل واگذاری برای اجرای طرح‌های نیروگاه‌های بادی، خورشیدی و ترکیبی	رئیس سازمان امور اراضی کشور (وزارت جهاد کشاورزی)	۱۳۹۶/۵/۲۲	به شماره ۵۳/۰۲۰/۳۰۵۵۱۷ مورخ ۱۳۹۶/۵/۲۲
۶	مصوبه هیئت‌وزیران در اجرای مصوبه چهلم شورای عالی هماهنگی اقتصادی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۸/۸/۲۲	به شماره ۹۸/۳۰۵۳۸/م/ت ۵۷۱۹۴ هـ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۳
۷	مصوبه اصلاح بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی بند «د» ماده (۱۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، موضوع تصویب‌نامه شماره ۵۲۳۱۹/۸۹۴۷۸ مورخ ۱۳۹۴/۷/۱۱	هیئت‌وزیران	۱۳۹۸/۱۲/۴	به شماره ۹۸۹/ت ۵۵۶۲۵ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱/۹
۸	تصویب‌نامه تمدید مصوبه شماره ۲۲۱۸۷/ت ۵۳۱۲۶ هـ مورخ ۱۳۹۶/۲/۳۰ تا پایان سال ۱۳۹۹	هیئت‌وزیران	۱۳۹۹/۱/۱۹	به شماره ۳۲۲۰/ت ۵۷۱۳۸ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱/۱۹ و ابلاغ توسط مدیرکل دفتر مقررات صادرات و واردات گمرک به شماره ۶۰/۲۸۱۳۳ مورخ ۱۳۹۹/۱/۲۵ با موضوع «مصوبه ورود ماشین‌آلات راه‌سازی و معدنی»
۹	بخشنامه بخشودگی جرائم قابل بخشش موضوع قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده	رئیس‌کل سازمان امور مالیاتی کشور	۱۳۹۸/۹/۲۷	به شماره ۲۰۰/۹۸/۸۷ مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۷
۱۰	مصوبه درخصوص هزینه ناشی از تنزیل اوراق بهادار اسلامی به‌عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی	هیئت‌وزیران	۱۳۹۹/۱۲/۱۳	به شماره ۱۴۸۵۷۶/ت ۵۷۹۸۲ هـ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۷

ردیف	عنوان	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	مشخصات ابلاغ
۱۱	مصوبه شماره ۱ جلسه شماره ۳۱۰ با عنوان «تعرفه خدمات سامانه تدارکات الکترونیکی دولت»	کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات	۱۳۹۹/۹/۱۶	به شماره ۱۰۰/۶۴۱۰۰ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲ توسط دبیر کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات وزارت ارتباطات و فناوری ارتباطات
۱۲	مصوبه درخصوص ساماندهی واحدهای صنعتی اطراف تهران براساس اصول زیست‌محیطی	هیئت‌وزیران	۱۴۰۱/۳/۱۱	۵۹۵۴۹ هـ ت/۴۵۳۱۳ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳
۱۳	دستورالعمل نحوه واگذاری اموال مازاد مؤسسات اعتباری با اصلاحات جدید	شورای پول و اعتبار (بانک مرکزی)	۱۴۰۱/۱۱/۱۳	–
۱۴	مصوبه درخصوص اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون برگزاری مناقصات	هیئت‌وزیران	۱۴۰۳/۵/۷	به شماره ۶۶ ت/۷۴۳۶۶ هـ ۶۲۸۵۴ مورخ ۱۴۰۳/۵/۱۱
۱۵	مصوبه درخصوص برخی اصلاحات تعرفه‌ای	هیئت‌وزیران	۱۴۰۴/۱/۱۰	به‌شماره۶۶۰۹ ت/۶۳۷۷۷ هـ مورخ ۱۴۰۴/۱/۲۲
۱۶	بخشنامه درخصوص ثبت سفارش، مهلت ارائه تأییدیه قیمت‌گذاری و توزیع کالا، ترخیص کالا و...	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۴/۲/۱۴	به شماره ۰۴/۳۵۴۲۱ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۴
۱۷	اصلاحیه و الحاقیه بخشنامه بازرسی دفاتر قانونی با موضوع «اصلاحیه و الحاقیه تنقیح و تلخیص بخشنامه (۱۱) جدید درآمد مرتبط با هزینه‌های مندرج در کالابرگ شماره (۳)، فعالیت‌های مطبوعات و رسانه و وکلای رسمی دادگستری	مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی	۱۴۰۴/۲/۱۱	به شماره ۱۰۰۰/۱۴۰۴/۱۲۰۳ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۱
۱۸	بخشنامه درخصوص «حذف شرط قبل از خرید» در راستای رفع مشکلات شرکت‌های هواپیمایی و تسهیل در دسترسی به قطعات مورد نیاز ناوگان هوایی	معاون ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۲/۴/۲۷	به شماره ۱۴۰۲/۶۴۸۰۶۱ ۱۴۰۲/۵/۱۷ توسط دفتر سرپرست واردات گمرک
۱۹	ابلاغیه با موضوع «تسهیل رفع تعهد ارزی کالاهای خسارت‌دیده در حادثه بندر شهید رجایی»	اداره تدوین مقررات ارزی بانک مرکزی	۱۴۰۴/۱۲/۱۸	به شماره ۰۴/۳۱۷۶۳۷ مورخ ۱۴۰۴/۱۲/۱۸
۲۰	بخشنامه با موضوع «اصلاح بند «۸-۳۷» بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران «نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای ارزی» (هفتمین الحاقیه)»	مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی	۱۴۰۴/۱۱/۲۵	به شماره ۱۰۰۰/۱۴۰۴/۱۱۱۰۷ مورخ ۱۴۰۴/۱۱/۲۵

توضیح ۱: برخی از مقررات مندرج در جدول، با «عنوان» مشخص یا با «موضوع» مصرح به تصویب رسیده‌اند که در ستون «عنوان مقرره»، عیناً ذکر شده است (داخل گیومه). در مواردی که «عنوان» یا «موضوع» در صدر مقرره تصریح نشده، با توجه به متن مقرره، توضیحی درخصوص موضوع در ستون مذکور قید شده است.

توضیح ۲: درج یک مقرره در جدول، به‌معنای احراز رابطه مستقیم علّی میان مصوبه کمیته و محتوای مقرره نهایی نیست. موارد جدول، مقرراتی هستند که در منابع رسمی مربوط به‌عنوان دستاورد مرتبط با فعالیت و پیگیری نهاد مذکور معرفی شده‌اند. تعیین میزان اثرگذاری مستقیم، مستلزم تطبیق متن پیشنهاد اولیه، مصوبه نهاد و متن نهایی مقرره است.

مأخذ: یافته‌های پژوهش با استناد به وب‌سایت کمیته حمایت از کسب‌وکار، به نشانی اینترنتی:
https://www.madeh12.ir/fa/operation/achievements.

۲-۳. تحلیل

بررسی داده‌های مندرج در جداول ۴ و ۵ و همچنین جداول ۱ و ۲ پیوست، نشان می‌دهد که شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار طی سال‌های مورد بررسی، در حوزه‌های متنوعی ازجمله اصلاح تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران، اصلاح دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، تعرفه‌ها، ضوابط اجرایی و سایر مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار ورود کرده و در موارد متعدد نیز متن پیشنهادی مشخصی برای اصلاح یا وضع مقررات تهیه کرده‌اند. بدین‌ترتیب، گرچه فعالیت این دو نهاد عمدتاً ماهیتی مشورتی یا صرفاً مطالبه‌گرانه دارد، اما بخش قابل توجهی از خروجی آنها واجد ماهیت مقرراتی بوده و به‌طور مستقیم ناظر بر اصلاح یا تدوین مقررات اجرایی کشور است. در ادامه با توجه به مندرجات جداول پیشین، نکاتی تحلیلی درخصوص مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی از طریق دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار در اتاق ایران، ارائه خواهد شد.

۱-۲-۳. مقایسه نقش شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار

مروری بر دستاوردهای شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار (مندرج در جداول ۱ و ۲ پیوست گزارش حاضر)، نشانگر عزم و توجه هر دو نهاد برای رسیدگی و بررسی موضوعاتی است که نمی‌توان بین آنها تفاوتی ماهوی قائل شد. درواقع دو نهاد، کارویژه‌ای مشترک را برعهده دارند. این دو نهاد در پیشبرد بسیاری از فرایندهای حل مسائل مطرح شده توسط فعالان و تشکل‌های اقتصادی، اشتراک‌مساعی دارند. برای نمونه، بخشنامه اصلاح بخشنامه بانک مرکزی به شماره (مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۹ درخصوص مسدودسازی مبنای اقدام مصوبه کمیسیون ارز)، در تاریخ ۱۴۰۲/۳/۲۲ در شورای گفت‌وگو و در تاریخ ۱۴۰۲/۷/۴ در کمیته مطرح شده است (ر. ک: ردیف ۳۲ جدول ۴ و ردیف ۱۹ جدول ۵ گزارش حاضر). مورد دیگر، ابلاغیه درخصوص فراهم شدن امکان پرداخت مالیات نقل‌وانتقال سهام از طریق درگاه خدمات الکترونیکی است که در تاریخ ۱۳۹۹/۴/۱ در کمیته مورد بررسی قرار گرفته و در دستاوردهای شورا (ردیف ۳۳ جدول ۴ گزارش حاضر)، فهرست شده است. گرچه بین طرح درخواست در کمیته تا زمان تصویب ابلاغیه، حدود سه سال و نیم زمان صرف شده است.

نکته مهم در مقایسه نقش شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، فلسفه تشکیل کمیته است. چنان‌که پیشتر در یکی از گزارش‌های نظارتی مرکز پژوهش‌ها توضیح داده شده، اهمیت و دشواری «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری» قانونگذار را بر آن داشت تا برای اجرای دقیق این مأموریت، نهادی مستقل در کنار شورای گفت‌وگو تأسیس کند. به‌بیان دیگر، کمیته حمایت از کسب‌وکار، عهده‌دار انجام یکی از وظایف خاص و تخصصی از مجموعه وظایف کلی شورای گفت‌وگو است. مطابق ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ که اصلاحی در بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»)، اهداف کلان و کلی شورای گفت‌وگو عبارت‌اند از: «تبادل نظر میان دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل اتخاذ تصمیمات مؤثر در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادها و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط». درحالی‌که بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی...»، هدف تشکیل کمیته را به‌طور خاص، «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور» اعلام کرده است. ازاین‌رو، مأموریت کمیته، تخصصی‌تر و محدودتر از اهداف کلی پیش‌بینی شده برای شورای گفت‌وگو است. بر همین اساس، ضرورت دارد کارویژه قانونی کمیته به‌مثابه جزئی از کارویژه‌های کلی شورای گفت‌وگو تفسیر و اجرا شود و این کارویژه، با هماهنگی با شورا انجام پذیرد تا از پراکنده‌کاری، تداخل وظایف و هدررفت منابع و ظرفیت‌های این دو نهاد جلوگیری شود. مقصود از هماهنگی در اینجا، اتخاذ تدابیر ساختاری و سازمانی برای کاهش هم‌پوشانی کارکردهاست و به‌معنای وجود رابطه سلسله‌مراتبی میان دو نهاد نیست.

با وجود این، شورای گفت‌وگو چنان‌که از نام و وظایف قانونی آن برمی‌آید، بیشتر ماهیت تعاملی و هماهنگ‌کننده دارد. این شورای

محلی برای طرح مسائل کلان میان نمایندگان دولت (و دیگر نمایندگان نهادهای حاکمیتی) و بخش خصوصی است. بدین‌ترتیب، نقش شورای گفت‌وگو در مقررات‌گذاری را می‌توان به این شرح برشمرد:

- طرح مسائل عمومی کسب‌وکار؛
- ایجاد اجماع میان بخش خصوصی و دولت؛
- ارائه پیشنهادهای اصلاحی به‌ویژه درخصوص مقررات؛
- پیگیری اصلاح قوانین و مقررات.

ازسوی دیگر، مروری بر دستاوردهای کمیته حمایت از کسب‌وکار نشانگر آن است که نهاد مذکور، بیشتر نقش‌هایی با ماهیت پیگیرانه، حمایتی و مسئله‌محور دارد. این کمیته معمولاً به مشکلات مشخص‌تر و اجرایی‌تر بنگاه‌ها یا فعالان اقتصادی می‌پردازد و تلاش می‌کند موانع عملیاتی را رفع کند. ازاین‌رو، نقش کمیته حمایت از کسب‌وکار را می‌توان بیشتر در سطوح زیر مورد ارزیابی قرار داد:

- رفع موانع اجرایی کسب‌وکارها؛
- پیگیری اصلاح رویه‌های دستگاه‌های اجرایی؛
- حمایت از فعالان اقتصادی در برابر مقررات و همچنین تفاسیر مشکل‌زا از مقررات در حین اجرا؛
- تبدیل مشکل یا مسئله مشخص بنگاه‌ها به پیشنهاد اصلاحی.

اشتراک مهم شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار با توجه به دستاوردهای مندرج در جداول پیشین، خاستگاه مسئله‌محور موضوعات در دستورکار آنهاست؛ بدین‌معنی که چه در مواردی که خروجی نهایی به وضع یا اصلاح یک مقرره (اعم از تصویب‌نامه، بخشنامه، ابلاغیه و...) منتهی شده و چه در مواردی که نتیجه، صرفاً یک اقدام اجرایی، رفع ابهام یا هماهنگی بین‌دستگاهی بوده، نقطه آغاز، وجود یک مانع واقعی در محیط کسب‌وکار بوده است. برای نمونه، در هر دو نهاد، مسائل تکرارشونده‌ای مانند رفع تعهد ارزی، استرداد یا معافیت مالیاتی، تشریفات گمرکی، حق بیمه قراردادها، مجوزها، و تعارض رویه‌ای دستگاه‌ها دیده می‌شود؛ بنابراین هر دو نوع دستاورد، واکنشی به اصطکاک‌های نهادی مشابه‌اند، هرچند پاسخ آنها به‌نحوی‌که در ادامه توضیح داده خواهد شد، از دو جنس متفاوت است.

اما درخصوص نقاط افتراق دو نهاد موضوع بحث می‌توان گفت؛ کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز مانند شورای گفت‌وگو محل جمع‌آوری و تبدیل مسائل بنگاه‌ها به پرونده‌های قابل پیگیری با هدف وضع مقررات راهگشا و رفع‌کننده مسئله است، با این تفاوت که موضوعات و دستاوردهای آن، بیشتر خصیصه عملیاتی و موردی دارد. به‌بیان دیگر، کمیته حمایت بیشتر با مسائل خردتر، اجرایی‌تر و پرونده‌محور سروکار دارد؛ مانند ابهام در نحوه اجرای یک بخشنامه، تعارض رویه دستگاه‌ها، هزینه‌های بیمه‌ای، یا مشکلات بخشی فعالان اقتصادی در یک حوزه خاص. درمجموع می‌توان گفت؛ شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، دو نهادی هستند که بین بخش خصوصی و دستگاه‌های مقرره‌گذار قرار گرفته‌اند و کارکرد مشترک آنها، تبدیل مسائل بنگاه‌ها به اصلاحات رسمی در قالب بخشنامه، آیین‌نامه، تصویب‌نامه یا تفسیر اداری است. بنابراین نقش‌های آنها در وضع مقررات را باید غیرمستقیم، مسئله‌محور، پیگیرانه و مبتنی‌بر ارجاع به مرجع صلاحیت‌دار توصیف کرد. با این توضیح که شورای گفت‌وگو بیشتر نهاد دستورکارگذاری و اجماع‌سازی مقرراتی و به‌نوعی نقش تصمیم‌سازی در وضع مقررات را ایفا می‌کند؛ اما کمیته حمایت از کسب‌وکار، نهادی بیشتر متمرکز بر رفع موانع کسب‌وکار از حیث اجرایی است. گرچه چنان‌که گفته شد، ترسیم مرزی دقیق و شفاف بین نوع وظایف و کارکردهای دو نهاد، امکان‌پذیر نیست.

ازاین‌رو، می‌توان ایده ادغام دو نهاد شورا و کمیته را با توجه به کارویژه‌های مشترک آنها و با ملاحظه اثربخشی بیشتر مصوبات آنها مطرح کرد. البته ایده مطرح شده می‌تواند با این استدلال که تفاوت‌هایی نیز بین کارکرد دو نهاد مورد بحث وجود دارد و اینکه

پیگیری و طرح مسائل بخش خصوصی توسط دو نهاد، احتمال حل‌وفصل مشکلات و رفع موانع کسب‌وکار را افزایش می‌دهد، مورد پذیرش قرار نگیرد. به‌بیان دیگر، اشتراک کارکردها به‌تنهایی برای توصیه به ادغام دو نهاد کافی نیست و ازاین‌رو، ارزیابی این گزینه مستلزم مطالعه مستقل درباره ساختار حقوقی، ترکیب اعضا، هزینه‌های هماهنگی و آثار احتمالی ادغام بر دسترسی بخش خصوصی به فرایند تصمیم‌گیری است.

۲-۲-۳. غلبه رویکرد رفع موانع اجرایی بر مقررات‌گذاری

بررسی داده‌های مندرج در جداول گزارش حاضر، تصویر روشنی از ماهیت دستاوردهای شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار ارائه می‌دهد. طبقه‌بندی دستاوردها گویای آن است که درصد بالایی از مصوبات دو نهاد مورد بحث، واجد ماهیت «اجرایی» و «تفسیری» بوده و معطوف به رفع انسدادهای اجرایی، هماهنگ‌سازی بین دستگاه‌های دولتی، یا لغو رویه‌های مخل هستند. به‌عنوان نمونه، در جدول ۱ پیوست (مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگو)، مواردی مانند «حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی در ارزیابی کالاهای وارداتی»، «رفع مشکل ترخیص قطعات مورد نیاز صنعت هواپیمایی»، و «تمدید مصوبه ترخیص ۹۰درصدی کالاها» به چشم می‌خورد. مشابه همین الگو در جدول ۲ پیوست (دستاوردهای کمیته حمایت از کسب‌وکار) نیز مشهود است؛ جایی که مصوباتی برای «حذف اقدامات موازی»، «تسهیل روند استرداد مالیات بر ارزش افزوده»، و «رفع ابهام از شیوه‌نامه دریافت مالیات» به تصویب رسیده است.

با توجه به نکات پیش‌گفته، این پرسش مهم قابل طرح است که آیا حل چنین مسائلی نیازمند ارجاع به شورای گفت‌وگو یا کمیته حمایت از کسب‌وکار است؟ ایجاد هماهنگی بین دو دستگاه اجرایی زیرمجموعه دولت (مانند سازمان استاندارد و دامپزشکی)، تمدید مهلت یک بخشنامه دولتی به‌دلیل شرایط اضطراری، یا رفع ابهام از نحوه محاسبه مالیات و حق بیمه توسط سازمان‌های دولتی، از وظایف روزمره و ذاتی قوه مجریه است. دولت به‌عنوان متولی اصلی اداره امور کشور، ابزارها و صلاحیت‌های لازم برای هماهنگی بین‌بخشی و اصلاح رویه‌های اجرایی را در اختیار دارد و می‌تواند با صدور مقرره توسط معاون اول رئیس‌جمهور یا مصوبات هیئت‌وزیران، این موانع را بدون نیاز به طی تشریفات زمان‌بر در نهادهای مذکور برطرف سازد. ارجاع این مسائل اجرایی به نهادهایی که با حضور مقامات عالی‌رتبه سه قوه و همچنین فعالان اقتصادی تشکیل می‌شوند، نشان‌دهنده ناکارآمدی سازوکارهای درونی دولت در حل‌وفصل مسائل جاری کسب‌وکار است. درواقع، کارکرد اصلی شورا و کمیته، پیگیری مستمر و طاقت‌فرسای مسائلی است که می‌تواند با یک دستور اداری یا یک مقرره بانک مرکزی، حل‌وفصل شود. بررسی سیر طرح مسئله در شورا یا کمیته تا به نتیجه رسیدن آن در قالب یک ابلاغیه از مرجع ذی‌صلاح اداری یا وضع یک مقرره توسط مقامات ذی‌صلاح بانک مرکزی یا سازمان تأمین اجتماعی، مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی را به‌طور عمده در قالب نهاد پیگیری‌کننده تعریف می‌کند. بدین‌ترتیب، نقش این نهادها در وضع مقررات را باید غیرمستقیم توصیف کرد. درحقیقت، شورا و کمیته به‌جای آنکه نهادهایی برای مشارکت فعال نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در سیاستگذاری‌های کلان و تدوین پیش‌نویس مقررات باشند ـ همان‌گونه که در الگوهای موفق جهانی؛ مانند کره جنوبی، اتریش یا ترکیه مشاهده می‌شود ـ عمدتاً به سازوکاری اداری برای حل‌وفصل اصطکاک‌ها، ناهماهنگی‌ها و موازی‌کاری‌های بین‌دستگاهی محدود شده است؛ چراکه خاستگاه بسیاری از پیشنهادها و مصوبات شورا و کمیته، وجود یک یا چند مانع اجرایی، ناهماهنگی یا اختلاف نظر بین دستگاه‌های دولتی است. بخش خصوصی در مواجهه موانع کسب‌وکار که به‌طور مستقیم ناشی از مسائل اجرایی (اعم از سوءمدیریت یا ناهماهنگی نهادها و مقامات دولتی) است، ناگزیر است مشکل را به شورا یا کمیته ارجاع دهد. در این چرخه، نقش نهادهای مذکور، پیگیری برای الزام دستگاه‌های دولتی به انجام تکالیف بدیهی‌شان، مانند پاسخ‌گویی به استعلامات یا پرهیز از موازی‌کاری است.

آنچه گفته شد، به‌هیچ‌وجه به‌معنای کوچک شمردن یا بی‌اهمیت جلوه دادن کارکرد نهادهایی مانند شورا و کمیته نیست؛ چراکه

بدیهی است بدون طرح مسئله و پیگیری مجدانه حل آن، انبوهی از موانع بر سر راه کسب‌وکارها باقی خواهند ماند. در جمع‌بندی می‌توان گفت؛ بخش عمده‌ای از مصوبات و دستاوردهای مقرراتی شورا و کمیته، درواقع جبران‌کننده خلأها، ناهماهنگی‌ها و ترک‌فعل‌های دستگاه‌های اجرایی است. دولت می‌توانست و باید این قبیل امور را با استفاده از اختیارات و صلاحیت‌های ذاتی خود در قالب مصوبات معاون اول رئیس‌جمهور، هیئت‌وزیران یا ایجاد هماهنگی‌های درون‌قوه‌ای و بین‌دستگاهی حل‌وفصل کند. تحمیل این بار اجرایی بر دوش نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، نه‌تنها موجب هدررفت منابع و انحراف این نهادها از یکی از رسالت‌های اصلی خود یعنی ارتقای کیفیت مقررات‌گذاری، به‌ویژه از طریق مشارکت در تهیه پیش‌نویس‌های مقرراتی می‌شود، بلکه نشان‌دهنده آن است که تا زمانی که دولت اراده‌ای برای اصلاح فرایندهای درونی و انجام تکالیف ذاتی خود در جهت رفع موانع کسب‌وکار نداشته باشد، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، ناچار به تمرکز بر پیگیری مطالبات خود در فرایند بوروکراتیک، وقت‌گیر و پرهزینه خواهد بود.

۳-۲-۳. ارزیابی نقش و سهم مستقیم شورا و کمیته در تدوین پیش‌نویس مقررات

تلاش‌های دبیرخانه‌های شورا و گفت‌وگو در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴، منتج به وضع ۷۰ مقرره ثبت شده در دو فهرست دستاوردهای مقرراتی (۵۰ مقرره ناشی از فعالیت‌های شورای گفت‌وگو و ۲۰ مقرره ناشی از فعالیت‌های کمیته حمایت از کسب‌وکار) شده که مشخصات آنها در جداول ۴ و ۵ گزارش حاضر قابل مشاهده است. با وجود این، معلوم نیست در کدام‌یک از ۷۰ مقرره ثبت شده در قالب تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و ابلاغیه، مفاد اصلی مقرره با استفاده از مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته تنظیم شده است. درخصوص مصوبات هیئت‌دولت براساس آیین‌نامه داخلی هیئت دولت (مصوب ۱۳۸۶/۹/۸) تشریفات خاصی در نظر گرفته شده است. در این تشریفات، کمیسیون‌های اصلی و فرعی و پیش از آن کمیته‌های تخصصی، وظایفی برعهده دارند؛ به‌طوری‌که هریک از پیشنهادهایی که توسط یک یا چند وزارتخانه یا دستگاه اجرایی مطرح می‌شود، تا تصویب نهایی، توسط نهادهایی در سطوح مختلف حک و اصلاح می‌شود و چه‌بسا مصوبه نهایی، نسبت به پیشنهاد اولیه، به‌طور اساسی تغییر کند. در مقایسه، پی بردن به اینکه دقیقاً چه مفادی از یک مقرره، مصوبه شورا یا کمیته محسوب می‌شود، به‌مراتب دشوارتر است. به‌عبارت دقیق‌تر، اطلاعات منتشر شده در جداول ۴ و ۵، گرچه تصویب ۷۰ مقرره را ۱۴۰۴ در زمره دستاوردهای مرتبط با فعالیت‌های شورا و کمیته قرار داده است، اما قرار گرفتن یک مقرره در فهرست دستاوردهای این دو نهاد، به‌تنهایی اثبات‌کننده نقش مستقیم آنها در تدوین محتوای مقرره نیست؛ زیرا در بسیاری از موارد، متن پیشنهاد اولیه، مسیر بررسی، تغییرات صورت گرفته و میزان انطباق مقرره نهایی با مصوبه شورا یا کمیته منتشر نشده است. بنابراین، این تعداد باید بیانگر مقررات مرتبط با پیگیری‌ها و فعالیت‌های دو نهاد تلقی شود و احراز سهم مستقیم آنها، مستلزم تطبیق مصوبه یا متن پیشنهادی با مفاد مقرره نهایی است. برای توضیح دقیق‌تر آنچه گفته شد، در ادامه سوابق دو دستاورد شورای گفت‌وگو مورد توجه قرار گرفته است.

- «آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره «۵» ماده (۱۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده...» توسط وزرای نفت، امور اقتصادی و دارایی و نیرو به تصویب رسید. در وب‌سایت شورا، توضیحی درخصوص فرایند مشارکت شورا در وضع مقرره مذکور ارائه نشده و صرفاً متن مصوبه نهایی بارگذاری شده است. ازاین‌رو، نمی‌توان میزان اثرگذاری شورا در وضع این مقرره را ارزیابی کرد.
- از دیگر دستاوردهای شورای گفت‌وگو، تصویب «سند توسعه بخش تعاون» در قالب تصویب‌نامه هیئت‌وزیران است. در صدر مصوبه مذکور تصریح شده که این سند به پیشنهاد وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (با همکاری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، امور اقتصادی و دارایی، صنعت، معدن و تجارت، بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه کشور و اتاق تعاون مرکزی) به تصویب رسیده است. با وجود این، اطلاعاتی مبنی‌بر نقش و سهم اتاق تعاون و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در دسترس نیست. در وب‌سایت شورای گفت‌وگو نیز توضیح در این‌باره ذکر نشده است.

برای رفع ابهام توضیح داده شده و شفاف‌سازی عملکرد شورا و کمیته در فرایند مقررات‌گذاری، پیشنهاد می‌شود هریک از دبیرخانه‌های شورا و کمیته، ضمن توضیح فرایند هریک از دستاوردها در وب‌سایت مربوط با جزئیاتی بیش از آنچه که در حال حاضر در دسترس است، ماده یا موادی از مقرره نهایی دولت یا مقامات اجرایی را که توسط مصوبه شورا یا کمیته پیشنهاد شده، تصریح کنند. این شفاف‌سازی می‌تواند میزان تأثیرگذاری این نهادها در مقررات‌گذاری را به‌روشنی نشان دهد؛ به‌ویژه در مواردی که بخش عمده‌ای از یک مقرره، عیناً یا تا حد قابل توجهی، برگرفته از یک مصوبه شورا یا کمیته باشد.

درمجموع، بررسی‌ها نشان می‌دهد که خروجی‌های کمیته و شورا صرفاً جنبه مشورتی نداشته و در مواردی به اصلاح مقررات و تصمیمات اجرایی منجر شده است. بااین‌حال، اثربخشی این سازوکار به رعایت مهلت‌های قانونی، پیگیری منظم مصوبات و تقویت ظرفیت کارشناسی نهادهای بخش خصوصی وابسته است. بنابراین، مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری باید در مرحله پیش‌نویس مقررات، با سازوکار شفاف‌تر و مؤثرتری دنبال شود. در این خصوص در بخش پایانی گزارش، نکاتی توضیح داده خواهد شد.

۴-۲-۳. ارزیابی اجرای مهلت قانونی سی‌روزه برای در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته در هیئت‌وزیران

چنان‌که گفته شد، طبق قانون، مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار باید حداکثر ظرف سی روز در دستورکار هیئت‌وزیران قرار گیرد. یکی از مهم‌ترین نکاتی که در پژوهش حاضر در پی پاسخ به آن هستیم، فاصله زمانی تصویب مصوبه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار تا در دستورکار قرار گرفتن آن در هیئت‌وزیران است. تعیین این بازه زمانی با محدودیت‌هایی مواجه است؛ ازجمله اینکه نخست، معلوم نیست دقیقاً منظور از مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته، مصوبه کارگروه‌های مربوط (چه اختصاصی و چه مشترک) است یا منظور، مصوبه نهایی صحن شورا یا کمیته؟ چنان‌که در موارد متعددی در توضیح مندرج در وب‌سایت شورا درخصوص دستاوردها قابل مشاهده است، موضوع مربوطه، نه در مصوبه نهایی شورا یا کمیته، بلکه در قالب نامه رئیس اتاق ایران به دستگاه یا مقام دولتی یا تفاهم ناشی از یک یا چند جلسه مشترک، مطرح شده است. مانع دوم اینکه زمان دقیق در دستورکار قرار گرفتن در هیئت‌دولت نیز مهم است. آیا در دستورکار قرار گرفتن در جلسه هیئت‌دولت مراد است یا آغاز فرایند رسیدگی و بررسی در کمیته‌های فرعی و اصلی؟ بدین‌ترتیب، در اسناد عمومی و اطلاعات در دسترس، مورد قابل احرازی مشاهده نمی‌شود که در آن، مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته حمایت از کسب‌وکار ظرف مهلت قانونی در دستور کار هیئت‌وزیران قرار گرفته باشد. البته به‌دلیل در دسترس نبودن تاریخ دقیق وصول مصوبات به دولت، زمان ورود آنها به کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی و ابهام در معنای دقیق در دستورکار قرار گرفتن، نمی‌توان درباره این موضوع با قطعیت اظهارنظر کرد. با این‌حال، نبود یک سازوکار شفاف و قابل رهگیری برای تعیین وضعیت مصوبات/ پیشنهادهای شورا و کمیته، خود نشان‌دهنده مشکلات و موانع تعامل میان این دو نهاد و نهادهای مقررات‌گذار در دولت است. برای رفع این ابهام نیز بر سیاق بند پیشین، پیشنهاد می‌شود دبیرخانه‌های شورا و کمیته، در دستاوردها و گزارش‌های مربوط، تاریخ طرح مسئله، مصوبه و در دستورکار قرار گرفتن در هیئت‌وزیران را ثبت و مستندسازی کنند. بدیهی است که این تصریح، نیازمند تعریف ملاک‌های روشن برای هریک از موارد مبهم پیش‌گفته است.

ازسوی دیگر، مطابق آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت، مواردی در دستور هیئت‌وزیران و کمیسیون‌های تخصصی قرار می‌گیرد که توسط وزرا یا معاونین رئیس‌جمهور ارسال شده باشد.[1] لذا اساساً ابهامی در مرجع ارسال‌کننده متن پیشنهاد شورای گفت‌وگو نیز وجود دارد؛ آیا وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس شورای گفت‌وگو، مرجع ذی‌صلاح برای ارسال متن مصوبه/ پیشنهاد شورای گفت‌وگوست یا رئیس اتاق ایران به‌عنوان دبیر شورا؟ همچنین، این سؤال مهم قابل طرح است که آیا می‌توان مصوبات

۱. براساس ماده (۲۲) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت»: «موضوعاتی می‌توانند در جلسات کمیسیون‌ها و نهایتاً در هیئت‌دولت مطرح شوند که منحصراً از طرف رئیس‌جمهور و معاونان رئیس‌جمهور و وزرا برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال شده باشد».

شورای گفت‌وگو را با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی، به معاون اول رئیس‌جمهور ارسال کرد و بدین‌ترتیب، تشریفات مندرج در ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت را محقق کرد؟ توضیح اینکه در حال حاضر، مصوبات شورای گفت‌وگو با امضای دبیر شورا (رئیس اتاق ایران) به معاون اول رئیس‌جمهور ارسال می‌شود؛ اما در عمل، معاون اول رئیس‌جمهور، مصوبات شورا را برای بررسی به کمیسیون‌های دولت ارجاع می‌دهد. این درحالی است که طبق احکام قانونی مورد بحث، مصوبات شورا (و کمیته) باید ظرف سی روز در دستورکار هیئت‌دولت قرار گیرد.

درمجموع می‌توان گفت؛ اجرای احکام قانونی مربوط به در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته در هیئت‌دولت ظرف سی روز، منوط به برخورداری مصوبات شورا و کمیته از الزامات و آیین‌های توضیح داده شده در گزارش حاضر است؛ چراکه در این صورت، مصوبه ارجاع شده توسط معاون اول رئیس‌جمهور، اصولاً در کمیسیون‌های فرعی و اصلی دولت تأیید خواهد شد و به‌تبع، در دستورکار هیئت‌دولت قرار خواهد گرفت. با وجود این، اصلاح یا تفسیر صریح ماده (۲۲) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» نیز می‌تواند به اجرایی شدن فرایندهای مورد بحث کمک کند؛ توضیح اینکه در حال حاضر، سه مرجع انحصاری ارسال موضوع به معاون اول رئیس‌جمهور برای طرح در جلسات کمیسیون‌های دولت و درنهایت هیئت‌دولت، عبارت‌اند از: رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهوری و وزرا. البته می‌توان چنین تفسیری را نیز ارائه کرد که در حال حاضر نیز معاون اول رئیس‌جمهور به تکلیف مندرج در آیین‌نامه داخلی عمل می‌کند، چراکه مصوبه شورای گفت‌وگو را برای بررسی و طی مراحل قانونی، به کمیسیون‌های دولت (فرعی و اصلی) ارسال می‌کند. اما مسئله اصلی چنان‌که گفته شد، آن است که طبق مکاتبات متعدد دبیرخانه‌های شورا و کمیته، این رویه، تاکنون به در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته در هیئت‌دولت منتج نشده است.

۵-۲-۳. جایگاه اتاق ایران، شورای گفت‌وگو، کمیته حمایت از کسب‌وکار و دبیرخانه‌های آنها

چنان‌که پیشتر توضیح داده شد، شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار را می‌توان «نهادهای متشکل از اعضای عمومی ـ حقوقی» توصیف کرد. ۱۱ عضو از مجموع ۲۸ عضو شورای گفت‌وگو، از اعضای خصوصی (و تعاونی) محسوب می‌شوند (رؤسای اتاق سه‌گانه و ۸ نفر از مدیران‌عامل شرکت‌های برتر خصوصی و تعاونی از بخش‌ها و رشته‌های مختلف (ماده (۱۱) قانون بهبود محیط کسب‌وکار). دبیرخانه شورا نیز زیرنظر دبیر شورا (رئیس اتاق ایران) واقع در اتاق ایران، فعالیت می‌کنند. در کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز با وجود اینکه در ترکیب آن، عضوی از بخش خصوصی و تعاونی وجود ندارد (دو نفر از هر قوه)، اما طبق بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، اتاق ایران با همکاری اتاق تعاون و اصناف، مسئول تهیه «گزارش‌ها» و «پیشنهادهایی» است که درواقع دستورکار کمیته به‌شمار می‌روند [۸]. ازاین‌رو می‌توان گفت؛ مشارکت رسمی و نظام‌مند بخش خصوصی و تعاونی در مقررات‌گذاری تا حد زیادی از طریق دو نهاد مذکور صورت می‌گیرد.

با وجود این، ابهامی که در گزارش حاضر به‌طور اجمالی قابل طرح است، ماهیت این دو نهاد، دبیرخانه‌های این نهادها و نسبت آنها با بخش عمومی از یک‌سو و بخش دولتی (حاکمیت) ازسوی دیگر است. برای روشن‌تر شدن صورت‌مسئله، می‌توان سؤالاتی به این شرح مطرح کرد:

۱. آیا می‌توان مصوبات شورای گفت‌وگو را حتی در صورت تصویب عین پیش‌نویس دبیرخانه‌های مربوط، مصوبه «بخش خصوصی» دانست؟

۲. آیا حضور و عضویت نمایندگانی از بخش خصوصی در شورای گفت‌وگو، این شورا را به نماینده بخش خصوصی (و تعاونی) تبدیل کرده است؟

۳. آیا ارتباطی نظام‌مند میان دبیرخانه‌های شورا و کمیته با وزارتخانه‌ها و دیگر دستگاه‌های اجرایی در تدوین پیش‌نویس مقررات وجود دارد؟ در صورت پاسخ مثبت، آیا می‌توان دبیرخانه‌ها را نمایندگان بخش خصوصی (و تعاونی) دانست؟

پاسخ به پرسش‌های مطرح شده ازاین‌حیث حائز اهمیت است که در حال حاضر، ماهیت عمومی (دولتی) یا (خصوصی بودن) شورای گفت‌وگو به‌دلیل برخورداری از دبیرخانه‌ای که تکالیفی مهم برعهده دارد و زیرنظر بخش خصوصی (اتاق ایران) فعالیت می‌کند، مشخص نیست. براساس طبق ماده (۱۳) «دستورالعمل تشکیل و نحوه اداره جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» [۹]، دبیرخانه شورای گفت‌وگو وظایف زیر را برعهده دارد:

«الف) استقرار سامانه‌های نظرخواهی و نظرسنجی از ذی‌نفعان با تأکید بر تشکل‌های اقتصادی کشور و انتقال درخواست‌ها و پیشنهادها به شورا.

ب) بهره‌گیری از توان کارشناسی سازمان رسمی و مجازی برای تحلیل، تلفیق و تجمیع موضوعات.

ج) طراحی فرایندهای مطالعاتی و اجرایی به‌منظور حصول اطمینان از اثربخشی و کارایی سامانه‌های مستقر در دبیرخانه.

د) استفاده از امکانات و توان کارشناسی و تخصصی موجود در سازمان‌های متبوع اعضای شورا با مشارکت کارشناسان و متخصصان آن سازمان‌ها در فرایند نهایی‌سازی پیشنهادها.

... ز) تنظیم و تدوین طرح‌ها، پیشنهادها، راهکارها و تهیه فهرست اولویت موضوعی و زمانی آنها جهت ارائه به شورا.

ح) ارسال نتایج مذاکرات و تصمیمات شورا به مراجع ذی‌ربط.

ط) پیگیری نتایج تصمیمات شورا ...».

درخصوص کمیته حمایت از کسب‌وکار نیز ابهامات پیش‌گفته در سطحی متفاوت قابل توجه است. چنان‌که گفته شد، اعضای کمیته نمایندگانی از سه قوه یعنی اعضایی حاکمیتی (عمومی) هستند، اما دبیرخانه آن، زیرنظر یکی از نهادهای اصلی نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (اتاق ایران) فعالیت می‌کند و اختیارات ناظر بر دستورکارگذاری را برعهده دارد؛ چراکه طبق قانون، کمیته موظف به اتخاذ «راهکار قانونی لازم» درباره «قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری» که توسط اتاق‌ها شناسایی شده و همچنین «گزارش‌ها» و «پیشنهادهایی» است که توسط اتاق تهیه شده است (بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»).

نکته مهم درخصوص ماهیت مبهم نهادهای مورد بحث و ارتباط آنها با دبیرخانه‌های متبوع در بحث تدوین پیش‌نویس مقررات و به‌طور کلی مشارکت در مقررات‌گذاری، رویکردهای این نهادهاست. بدیهی است، گرچه بین نظرات و رویکردهای بخش عمومی و بخش خصوصی، اشتراکات و یکنواختی‌هایی وجود دارد، اما بی‌تردید، اختلاف نظرهای جدی و اساسی نیز درباره بسیاری از موارد، گریزناپذیر است. ازاین‌رو، چه‌بسا اولویت‌ها و انتظارات در تدوین یک پیش‌نویس مقرره با رویکرد بخش خصوصی، اساساً با اولویت‌ها و انتظارات بخش دولتی (عمومی) متفاوت باشد. پرداختن به ابعاد مختلف مسئله مطرح شده، خارج از دامنه بررسی گزارش حاضر است. هدف از توضیح ارائه شده، طرح بحثی درباره یکی از ابهامات و موانع مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مراحل متعدد مقررات‌گذاری است. به‌نظر می‌رسد اثربخشی بخش خصوصی، به‌ویژه در مرحله تدوین پیش‌نویس مقررات، منوط به بازنگری یا دست‌کم شفاف‌سازی و رفع ابهام از نسبت‌ها و روابط مبهمی است که به‌اختصار توضیح داده شد.

نکته پایانی در این قسمت اینکه بخش خصوصی را نمی‌توان مجموعه‌ای کاملاً یکپارچه و برخوردار از منافع همسان تلقی کرد؛ زیرا آثار یک مقرره ممکن است برای بنگاه‌های بزرگ و کوچک، تولیدکنندگان و واردکنندگان، تشکل‌های ملی و استانی یا بخش‌های مختلف اقتصادی متفاوت و حتی متعارض باشد. ازاین‌رو، اثربخشی مشارکت بخش خصوصی صرفاً به حضور نمایندگان اتاق‌ها در نهادهای تصمیم‌گیر وابسته نیست، بلکه به کیفیت سازوکار دریافت، سنجش و تجمیع نظرات تشکل‌ها و ذی‌نفعان نیز بستگی دارد. لازم است در فرایند تهیه پیشنهادهای مقرراتی، دامنه اشخاص و گروه‌های متأثر از مقرره مشخص شود، دیدگاه‌های متفاوت در گزارش کارشناسی انعکاس یابد و دلایل ترجیح راه‌حل نهایی توضیح داده شود؛ در غیر این صورت، ارائه یک نظر با عنوان دیدگاه واحد بخش خصوصی می‌تواند به نادیده گرفتن منافع بنگاه‌ها و تشکل‌های کم‌نفوذ منجر شود.

۴. ارزیابی کیفیت مشارکت نهادهای نمایندگی کننده بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: مورد پژوهشی

در این بخش با گزینش برخی از مهم‌ترین و پرچالش‌ترین مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، کیفیت مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری با تأکید بر تدوین پیش‌نویس مقررات، بررسی و ارزیابی شده است. در مفاد قانونی موضوع گزارش حاضر، به واژه «مصوبه» شورا و کمیته اشاره شده است. ازاین‌رو، به‌نظر می‌رسد برای در دستورکار قرار گرفتن «مصوبات» دو نهاد مورد بحث، رعایت چارچوب‌های حداقلی یک «مصوبه»، ضروری است؛ چراکه در غیر این صورت، لزومی به تصریح واژه «مصوبه» در متن احکام قانونی مرتبط نبود و صرفاً به ذکر در دستورکار قرار گرفتن «موضوع» یا «پیشنهاد» اکتفا می‌شد. بااین‌حال، در ادامه با بررسی و ارزیابی برخی از مهم‌ترین «مصوبات» دو نهاد مورد بحث در پرتوی اصول و الزامات ضروری یک «مصوبه» می‌پردازیم. باید بر این نکته تأکید کرد که گرچه مصوبات شورا و کمیته، درنهایت به‌عنوان یک «پیشنهاد» در دستورکار هیئت‌وزیران قرار خواهد گرفت و به‌تبع لزومی به رعایت چارچوب یک «مصوبه» شبیه به یک مقرره در آنها نیست، اما نفس در دستورکار قرار گرفتن یک پیشنهاد یا هر عنوان در دستورکار هیئت‌دولت، امر بسیار مهمی است که رعایت اصول و ضوابطی را الزامی می‌سازد. علاوه‌بر این، نحوه مواجهه دستگاه‌های دولتی و دیگر نهادهای مقررات‌گذار در دولت نیز با این مصوبات که حاصل ماه‌ها و بعضاً سال‌ها پیگیری در نهادهای مرتبط است، حاوی نکاتی قابل توجهی است که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره خواهد شد.

شایان ذکر است، موارد بررسی شده در این بخش به‌صورت هدفمند و با توجه به چهار معیار انتخاب شده‌اند: ارتباط مستقیم موضوع با وضع یا اصلاح مقرره؛ در دسترس بودن اسناد مربوط به فرایند طرح، بررسی و پیگیری پیشنهاد؛ تنوع موضوعی از حیث حوزه فعالیت و مرجع مقررات‌گذار؛ و امکان ارزیابی کیفیت متن پیشنهادی و تغییرات آن در طول فرایند. هدف از انتخاب این موارد، ارائه برآورد آماری از کل عملکرد شورا و کمیته نیست، بلکه شناسایی نقاط قوت و ضعف فرایند مشارکت بخش خصوصی در تهیه پیشنهادهای مقرراتی است؛ ازاین‌رو، نتایج موردکاوی‌ها باید در محدوده همین موارد تفسیر شود و قابل تعمیم به همه مصوبات دو نهاد نیست. علاوه‌بر این، آنچه در این ادامه خواهد آمد، نه بررسی ماهوی و اظهارنظر راجع به ماهیت هر مسئله، بلکه بررسی فرایندی و آیینی رسیدگی به پیشنهادها و مصوبات شورا و کمیته در نهادهای مقررات‌گذار دولت است. به‌بیان دقیق‌تر، در مواردی که به‌عنوان نمونه مطرح شده است، اسناد و استدلال‌های دستگاه مقررات گذار، سایر ذی‌نفعان یا گروه‌های واجد دیدگاه‌های رقیب در دسترس نبوده است. بر این اساس، نقل ادعاها، استدلال‌ها یا ارزیابی‌های هریک از طرف‌های اختلاف در موردکاوی‌های زیر، صرفاً به‌معنای بازتاب موضع آن طرف برپایه اسناد در دسترس است و نباید به‌منزله تأیید ماهوی آن موضع تلقی شود؛ ازاین‌رو، در گزارش، از داوری ماهوی درباره مسائل اختلافی پرهیز شده و صرفاً آن بخش از فرایند که برپایه اسناد قابل دسترس قابل احراز بوده، مدون شده است. بدیهی است ارزیابی ماهوی هریک از این موضوعات، مستلزم دریافت دیدگاه همه طرف‌های ذی‌نفع، بررسی داده‌های تخصصی و تحلیل مستقل آثار گزینه‌های مختلف سیاستی است.

۴-۱. متناسب‌سازی تعرفه حق‌العمل سوخت نفت گاز و بنزین در جایگاه‌ها

انجمن و هیئت‌مدیره کانون سراسری جایگاه‌داران کشور از شورای گفت‌وگو، خواستار یکسان‌سازی حق‌العمل دریافتی آنان در تحویل سوخت بنزین و نفت گاز (گازوئیل) در جایگاه‌ها شدند. به همین منظور، کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگو با موضوع «بررسی مشکلات تعیین حق‌العمل جایگاه‌های سوخت» مورخ ۱۴۰۳/۵/۲۷ تشکیل شد. این موضوع در همین کارگروه طی تاریخ‌های ۱۴۰۳/۷/۲۱ و ۱۴۰۳/۱۱/۲۱ نیز مورد بحث و بررسی و پیگیری قرار گرفت. همچنین در نشست شورای گفت‌وگو، مورخ ۱۴۰۳/۸/۱۴، مصوبه‌ای به این شرح به تصویب اعضا رسید: «با توجه به اینکه روند مقررات تعیین حق‌العمل تحویل سوخت در جایگاه‌های بنزین و سی‌ان‌جی

به‌درستی رعایت نشده است، مقرر گردید دبیرخانه شورای گفت‌وگو ... طی مکاتبه‌ای، پیشنهاد مبنی‌بر «توقف اجرای مصوبه شماره ۱۱۰۴۶۹/ت۶۳۲۳۱ مورخ ۱۴۰۳/۷/۲۴ هیئت‌وزیران «درخصوص تعیین حق‌العمل جایگاه‌های سوخت» و «اصلاح و بازنگری آن با افزایش حق‌العمل به ۵۵ درصد برای بنزین و ۷۰ درصد برای سی‌ان‌جی، مطابق محاسبات کارگروه تعیین حق‌العمل سوخت» را به ... وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی ارسال و وزیر امور اقتصاد و دارایی پیشنهاد مذکور را در هیئت‌وزیران مطرح نماید» [۱۰].

در ادامه پیگیری مشترک مسئله توسط شورا و کمیته، در تاریخ ۱۴۰۳/۱۰/۳ کارگروهی در کمیته حمایت از کسب‌وکار تشکیل و مقرر شد از «کارگروه تعیین حق‌العمل تحویل سوخت به جایگاه‌ها» متشکل از سازمان برنامه و بودجه، وزارت نفت و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان درخواست شود همسان‌سازی یاد شده انجام گیرد. در این خصوص، سازمان حمایت ... طی نامه‌ای مورخ ۱۴۰۳/۱۱/۲۱ چنین پاسخ داد:

«در فرایند بررسی اختلاف موجود در حق‌العمل یاد شده به‌لحاظ مشترک بودن هزینه‌ها از منظر برآوردهای انجام شده، همسان بودن هزینه‌ها مورد تأیید است. اما پذیرش اجرای درخواست انجمن صنفی مربوطه مبنی‌بر همسان‌سازی حق‌العمل دو فراورده، نیازمند تصمیمات کلان مدیریتی با مدنظر قرار دادن قیمت پایه محصول و منابع مالی مورد نیاز و قابل تأمین از طریق سازمان برنامه و بودجه و ناظر به پیش‌بینی و برآورد اعتبارات لازم براساس اطلاعات مرتبط با تعداد جایگاه‌های عرضه‌کننده و تفکیک آن، تعیین سهمیه و عرضه سالیانه فراورده‌ها به جایگاه‌داران، میزان فروش، پلکانی نمودن جایگاه‌داران براساس میزان فروش جایگاه‌داران و ...که بایستی از طریق شرکت نفت تعیین تکلیف شود». علاوه‌بر این، سازمان حمایت ... در مکاتبه با رئیس اتاق ایران مورخ ۱۴۰۴/۰۶/۳۱ تصریح کرد: «... پذیرش اجرای درخواست متناسب‌سازی حق‌العمل و سایر موضوعات مرتبط در چارچوب وظایف و اختیارات دستگاه متولی ارائه‌دهنده خدمت (شرکت ملی پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران و وزارت نفت» و سازمان برنامه و بودجه) ناظر به پیش‌بینی برآورد اعتبارات و تأمین منابع مالی است که مراتب می‌بایست از طریق مراجع ذی‌ربط پیگیری شود ...».

در پی درخواست و پیگیری‌های دبیرخانه شورای گفت‌وگو، مدیرعامل شرکت پالایش و پخش فراورده‌های نفتی ایران در مکاتبه‌ای با معاون برنامه‌ریزی وزارت نفت، مورخ ۱۴۰۴/۵/۲۶، اعلام کرد: «بنابر گزارش شرکت ملی پخش فراورده‌های نفتی ایران، فارغ از تفاوت قیمت عرضه فراورده در جایگاه‌های سوخت مایع، همسان‌سازی حق‌العمل خدمات توزیع دو فراورده بنزین و نفت گاز مورد تأیید می‌باشد» [۱۱].

در پیش از دستور شماره (۲) در یکصد و بیست‌وهشتمین نشست شورای گفت‌وگو (در پیگیری مصوبه یکصد و بیست‌وششم شورای گفت‌وگو، مورخ ۱۴۰۳/۸/۱۴) تصریح شده که مصوبه شورای گفت‌وگو مبنی‌بر بازنگری و اصلاح مصوبه هیئت‌وزیران درخصوص افزایش حق‌العمل سوخت مایع به‌میزان ۵۵ درصد و گاز سی‌ان‌جی به‌میزان ۷۰ درصد، مجدداً در کمیسیون اقتصادی دولت مطرح شده و افزایش ۵۰ درصدی برای بنزین و نفت گاز و ۷۰درصدی برای سی‌ان‌جی پیشنهاد شده است. اما مقرره مذکور مورد اعتراض جایگاه‌داران قرار گرفته است. در این جلسه مقرر شد وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس شورای گفت‌وگو، «تصویب افزایش حق‌العمل سوخت مایع به‌میزان ۵۵ درصد و گاز سی‌ان‌جی به میزان ۷۰ درصد را با تاریخ اجرای از ابتدای سال ۱۴۰۳، از طریق هیئت‌دولت پیگیری نمایند» [۱۲]. در مصوبه نشست یکصدوسی‌ام شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۴۰۴/۴/۲۳) نیز تصمیمی با این شرح اتخاذ شد: «با توجه به مصوبات جلسات ۱۲۶ و ۱۲۸ شورای گفت‌وگو... و مطابق با اعلام کتبی وزارت امور اقتصادی و کمیسیون اقتصادی دولت، تعیین میزان افزایش حق‌العمل جایگاه‌های سوخت در سال ۱۴۰۳ را به هیئت‌وزیران ارسال کند» [۱۳]. در این خصوص گزارش پژوهشی توسط مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران نیز تهیه شد و با طرح خواسته‌های انجمن‌های صنفی و جایگاه‌داران، نکاتی به‌عنوان پیشنهاد مطرح شد [۱۴].

چنان‌که از اظهارنظرها و مکاتبات مربوط به موضوع برمی‌آید، گرچه دستگاه‌های دولتی نیز با خواسته مطرح شده همدلی دارند، اما کمبود منابع مالی، اصلی‌ترین مانع در اجابت مطالبه مورد بحث است. با وجود این، موضوع مورد بحث از مسیری متفاوت در

دستورکار هیئت‌وزیران قرار گرفت و منتج به یک مصوبه شد. در تصویب‌نامه‌ای با عنوان «برنامه جامع تأمین و تخصیص حامل‌های انرژی شبکه حمل‌ونقل کشور» (مصوب ۱۴۰۴/۶/۲۷ هیئت‌وزیران)،[۱] «راهبرد ششم» به این شرح درج شده است: «تخصیص بهینه و هدفمند سهمیه سوخت خودروها و موتورسیکلت‌های شخصی ...». در جزء «۳» راهبرد مذکور، یکی از روش‌های اجرایی با این عبارت تصریح شده است: «تفکیک روشن و شفاف هزینه‌های حمل و حق‌العمل جایگاه‌های عرضه سوخت از قیمت کالا (سوخت) و دریافت مجزای آن از مصرف‌کنندگان نهایی توسط فروشندگان». درنهایت، با وجود تصویب مقرره پیش‌گفته، از نحوه اجرای آن گزارشی در دست نیست.

۲-۴. بازنگری فهرست مواد خام و نیمه‌خام و میزان عوارض صادراتی مواد و محصولات معدنی و صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی، محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی

در ماده (۳۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱) به دولت اجازه داده شده «برای فراوری مواد خام و تبدیل کالاهای با ارزش افزوده پایین داخلی و وارداتی به کالاهای با ارزش افزوده بالا از انواع مشوق‌های لازم استفاده کند». در ادامه ماده مذکور تصریح شده است: «میزان عوارض بر سایر مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین نباید به کاهش یا توقف تولید مواد خام یا کالاهای با ارزش افزوده پایین بینجامد». در قسمت اخیر این ماده، دولت مکلف شده از تاریخ وضع و تصویب عوارض توسط شورای اقتصاد و ابلاغ عمومی آن پس از حداقل سه ماه نسبت به اخذ عوارض اقدام کند». در ماده (۴) «آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید ...» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰) مقرر شده دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند تا فهرست کالاها و خدمات پیشنهادی برای وضع عوارض صادراتی را برای طرح در کارگروه به وزارت صنعت، معدن و تجارت ارسال کنند. در ماده (۳) اصلاحی آیین‌نامه مذکور (مصوب ۱۴۰۰/۵/۳) نیز چنین تصریح شده است: «به‌منظور تعیین کالاهای یارانه‌ای، مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین برای وضع عوارض صادراتی و همچنین تعیین کالاهای با ارزش افزوده بالا برای اعطای مشوق، کارگروهی با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار وزارت صنعت، معدن و تجارت (مسئول کارگروه)، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران (اتاق ایران) و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تشکیل می‌گردد».

علاوه بر آنچه گفته شد، در بند «پ» ماده (۹۹) «قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۴۰۳/۳/۱) در این خصوص مقرر شده است: «... صادرات کلیه مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و غیرفلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی مندرج در فهرستی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و نفت و معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست‌جمهوری تهیه می‌شود و به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد در تمام نقاط کشور مشمول مالیات بر درآمد و عوارض می‌شود. میزان قطعی این عوارض سالانه توسط دستگاه‌های مذکور تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد...».

ادعای مطرح شده توسط تشکل‌های مرتبط با موضوع و اتاق‌ها (ازجمله کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق ایران، انجمن سنگ ایران، انجمن سنگ‌آهن ایران، و اتحادیه صادرکنندگان فراورده‌های صنایع و معادن سرب و روی) آن است که در تعیین فهرست مواد خام و نیمه‌خام و تعیین میزان عوارض صادراتی، مفاد قانونی مربوط، برخی از مقررات و همچنین اصول متعدد قانون اساسی، نقض شده است. برای نمونه، در نامه‌ای که توسط «اتحادیه صادرکنندگان فراورده‌های صنایع و معادن سرب و روی ایران» با موضوع «اعتراض به نقض قوانین و مقررات در مورد مفاد گزارش کمیسیون تخصصی اقتصاد هیئت‌دولت درخصوص تعیین فهرست مواد

---

۱. ابلاغی به شماره ۱۱۱۱۶۶/ت ۶۳۷۹۵هـ مورخ ۱۴۰۴/۷/۱۳: این تصویب‌نامه با استناد به جزء «۱» بند «ب» ماده (۴۶) قانون برنامه هفتم به تصویب رسیده است. طبق حکم مذکور، «به‌منظور رفع ناترازی بنزین، ایجاد تنوع در سبد سوختی کشور و اجرای تکالیف پدافند غیرعامل و قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵، سازمان [برنامه و بودجه] مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های نفت، کشور و صنعت، معدن و تجارت، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ملی استاندارد ایران، برنامه جامع تأمین و تخصیص حامل‌های انرژی شبکه حمل‌ونقل کشور را شامل بنزین، نفت گاز، گاز مایع، برق و گاز طبیعی فشرده حداکثر ظرف ۶ ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه نموده و به تصویب هیئت‌وزیران برساند».

خام و نیمه‌خام و تعیین میزان عوارض صادراتی برای سال ۱۴۰۴» خطاب به وزیر امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان رئیس شورای گفت‌وگو) تدوین شده، مصوبات کمیسیون تخصصی اقتصاد هیئت‌دولت درخصوص عوارض صادراتی سال ۱۴۰۴، مغایر با بند «پ» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم، اصل پنجاه‌ویکم (۵۱) قانون اساسی، اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی، ماده (۳) مصوبه جلسه ۱۱۷ شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا (با موضوع تمدید مصوبه جلسه ۱۰۲)، ماده (۳۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ...» و مواد (۲)، (۳)، (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» دانسته شده است [۱۵].

اعتراض و مطالبه بخش خصوصی درباره موضوع مورد بحث، شامل دو بخش اصلی است: نخست، ارزیابی اقتصادی وضع عوارض که از منظر بخش خصوصی و فعالان بخش صنعت و معدن، منجر به صدمه مالی به کسب‌وکارها و بنگاه‌ها از طریق افزایش هزینه‌های تولید و صادرات می‌شود [۱۶] (این بخش، خارج از موضوع گزارش حاضر است). اما بخش دوم، به نقش و سهم بخش خصوصی در مقرره مربوط به موضوع طرح شده بازمی‌گردد (در این مورد، فهرست مصادیق مواد خام صادراتی، برای ارائه به هیئت‌وزیران جهت تصویب). به‌عبارت دقیق‌تر، مطالبه بخش خصوصی آن است که به‌طور مستقیم در تدوین این فهرست مشارکت کند. در مکاتبه رئیس کمیسیون معدن و صنایع معدنی اتاق ایران با مدیرکل حقوقی وزارت صمت تصریح شده است: «... برابر مصوبات یکصد و هجدهمین جلسه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی مورخ ۱۴۰۲/۱۱/۱۴ موضوع ضرورت بازنگری در نرخ عوارض صادراتی مواد خام و نیمه‌خام، این اتاق ... در حال تنظیم فهرست میزان عوارض پیشنهادی بخش خصوصی ... است و مراتب پس از تکمیل و نهایی شدن به آن اداره کل و معاونت معدن وزارت صمت تقدیم خواهد شد» [۱۶]. چنان‌که در جمع‌بندی یکی از نشست‌های شورای گفت‌وگو تصریح شده است: «با توجه به اینکه سال‌های اخیر (به‌طور عمده از ۱۴۰۲ به‌بعد) کارهای کارشناسی دقیق با کمک بخش خصوصی، به‌خصوص صاحبان محصولات شامل عوارض، صورت گرفته است و اکثریت بر روی لیست تهیه شده وفاق دارند، هرچه سریع‌تر آیین‌نامه (فهرست) پیشنهادی ... به تصویب هیئت‌دولت برسد» [۱۷]. در همین نشست، معاون دفتر صنایع معدنی وزارت صمت اظهار کرده است که «در بحث تهیه لیست، نظرات بخش دولتی خیلی کمتر از بخش خصوصی بود». رئیس کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق ایران نیز مسیر «تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه پیشنهادی» را که توسط شورای گفت‌وگو انتخاب شده، مسیر درستی دانسته است [۱۸].

درخصوص اجرای بند «پ» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم، مدیرکل دفتر صادرات گمرک در قالب یک «دستورالعمل اجرایی» در اسفند ۱۴۰۴، مفادی را ابلاغ کرده است.[۱] طبق دستورالعمل مذکور، «... با توجه به اینکه فهرست اقلام مشمول طی مصوبه ... هیئت‌وزیران ... تعیین گردیده، اما هنوز میزان عوارض صادراتی متعلقه، تعیین و ابلاغ نگردیده است. ... دستور فرمایید تا زمان تصویب و ابلاغ میزان قطعی عوارض مذکور، از ابتدای سال ۱۴۰۵ ... درخصوص کالاهای صادراتی که در هر دو فهرست ضمیمه مصوبات ... ذکر شده است ...، نسبت به محاسبه و اخذ عوارض متعلقه به‌صورت علی‌الحساب، مطابق میزان مندرج در فهرست مصوبه شماره ۱۴۰۳/۱۰/۲۱ اقدام نمایند». در تیرماه ۱۴۰۵، دریافت عوارض به‌صورت علی‌الحساب در سال ۱۴۰۵، با وجود نهایی شدن فهرست اقلام مشمول، مورد اعتراض دبیر شورای گفت‌وگو قرار گرفته است. همچنین از عدم اجرای کامل مصوبه نشست یکصد و سی‌وسوم شورای گفت‌وگو [۱۹]، اظهار تأسف شده است [۲۰]. در مصوبه مذکور درخصوص موضوع مورد بحث چنین مقرر شده بود:

«۱. تا زمان شروع فرایند اصلاح قانون برنامه پیشرفت هفتم، از ظرفیت آیین‌نامه استفاده شده و با کمک بخش خصوصی و ارائه فهرست پیشنهادی این بخش، بازنگری بر روی فهرست مواد خام مشمول عوارض صادراتی با کمک آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که یک قانون دائمی است و همچنین همکاری بخش خصوصی مطابق با مواد (۲)، (۳)، (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، صورت پذیرد و مواردی که امکان خروج از فهرست را دارند، خارج شوند. فهرست پیشنهادی برای جایگزینی در کمیسیون اقتصادی دولت، پیوست می‌باشد.

---

۱. به شماره ۱۸۹۶۹۱۹/۱۴۰۴/۲۸۳/د مورخ ۱۴۰۴/۱۲/۲۷.

۲. دریافت عوارض صادراتی علی‌الحساب توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران، از منظر حقوقی مورد بررسی قرار بگیرد...» [۲۱].

شایان ذکر است، به‌رغم مصوبات پیش‌گفته شورای گفت‌وگو که در آن، سخنان همدلانه وزیر امور اقتصادی و دارایی نیز به‌عنوان رئیس شورای گفت‌وگو درج شده است، معاون سیاستگذاری و راهبری وزیر، در مکاتبه‌ای در مردادماه ۱۴۰۵ در پاسخ به نامه دبیر شورای گفت‌وگو اعلام کرده که بازنگری در فهرست مواد خام و نیمه‌خام، مورد تأیید این معاونت نیست [۲۲]. درحالی‌که چنان‌که گفته شد، در مصوبه شورای گفت‌وگو در آبان‌ماه ۱۴۰۴ (نشست یکصد و سی‌وسوم)، مقرر شده بود که «با کمک بخش خصوصی و ارائه فهرست پیشنهادی این بخش، بازنگری بر روی فهرست مواد خام مشمول عوارض صادراتی» صورت گیرد. همچنین در فراز پایانی مکاتبه معاون سیاستگذاری و راهبری تصریح شده است: «درخصوص رعایت الزامات قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، لازم به ذکر است مسئولیت تعیین مصادیق فهرست مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی فلزی و نیمه‌فلزی و محصولات نفتی، گازی و پتروشیمی و میزان عوارض صادراتی آنها، برعهده وزارت صنعت، معدن و تجارت است. ... بر این اساس، درخصوص ترتیبات برگزاری جلسات و اعضای حاضر در آن، مقتضی است مراتب از آن وزارت پیگیری گردد» [۲۳].

گرچه رؤسای اتاق‌های ایران و تعاون طبق آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۷) قانون رفع موانع تولید ...، در کارگروه مربوط به موضوع مورد بحث عضویت دارند، اما در بند «پ» ماده (۹۹) قانون برنامه هفتم، برای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در تهیه فهرست مواد و محصولات معدنی ... که مشمول مالیات بر درآمد و عوارض می‌شوند، جایگاهی در نظر گرفته نشده است. با وجود این، نرخ عوارض صادراتی بر مواد خام و نیمه‌خام، همواره مورد اعتراض بخش خصوصی قرار گرفته تا آنجا که بخش خصوصی تلاش کرده به‌طور مستقل، فهرستی از مصادیق مواد خام صادراتی و میزان عوارض آنها، به نهاد مربوط در وزارت صمت پیشنهاد کند. درواقع مسئله اصلی در اینجا، حدود و دامنه مشارکت و مداخله بخش خصوصی است؛ درحالی‌که بخش خصوصی بر مشارکت مستقیم در تدوین مقرره‌ای برای اِعمال نظرات خود اصرار دارد، وزارت صمت و به‌طور کلی دولت، مشارکت بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن را در حد مشاوره تلقی می‌کنند. درمجموع، مصوبات متعدد و تأکید مؤکد شورا و کمیته به تغییر این نگرش منجر نشده است.

توجه به این ملاحظه ضروری است که درخصوص چنین موضوعاتی، اختلاف نظرهای جدی وجود دارد. برای نمونه، این نظر مطرح شده که ازآنجاکه موضوع عوارض مواد خام و نیمه‌خام، به‌شدت حامل منفعت اقتصادی برای گروه‌های خاص ذی‌نفع است، اساساً میزان و نحوه مشارکت بخش خصوصی در این موضوع نیز باید با ملاحظاتی خاص تعریف شود. درواقع، چه‌بسا بخش خصوصی ذی‌نفع نه لزوماً کلیه نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی یا اتاق‌ها به‌طور کلی از کاهش عوارض مواد خام و نیمه‌خام منتفع می‌شوند، اما ازسوی دیگر، تأمین منافع عمومی کشور نیز اقتضا می‌کند از خام‌فروشی پرهیز کرده و از طریق وضع دقیق و حساب شده عوارض، زنجیره صادرات را به سمت زنجیره با ارزش افزوده بالا سوق داد. بدین‌ترتیب، از منظر آسیب‌شناسی فرایندی، بخشی از عدم موفقیت مصوبات شورا و کمیته در صحن هیئت‌وزیران، ناشی از اختلاف نظرهای کارشناسی میان دبیرخانه اتاق و کمیسیون‌های تخصصی دولت است. ارجاع مصوبات شورا به کمیسیون‌های اصلی و فرعی دولت مکرراً رخ داده، اما وجود استدلال‌های فنی و ادله مخالف ازسوی بدنه اداری دولت که در اسناد دبیرخانه اتاق کمتر منعکس می‌شود؛ مانع از دستیابی به اجماع و تصویب نهایی شده است. با وجود این، چنان‌که پیشتر نیز تصریح شد، هدف از طرح چند مورد در گزارش حاضر، تأکید بر کیفیت مشارکت و دستاوردهای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی از طریق شورا و کمیته در مقررات‌گذاری است، نه تحلیل فنی و ماهوی موضوع مطرح شده.

آنچه پیشتر گفته شد، عمدتاً مربوط به تعارض دیدگاه‌ها و نظرات بخش خصوصی و دولت بود. اما یکی از خلأهای مهم در طراحی سازوکار مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری چنان‌که در مسئله طرح شده قابل مشاهده است، توجه ناکافی به مسئله تعارض منافع است. هنگامی‌که از مشارکت بخش خصوصی در تعریف مسئله، ارزیابی گزینه‌ها یا تدوین پیش‌نویس مقررات سخن گفته می‌شود، این پرسش اساسی مطرح است که کدام بخش از بخش خصوصی باید در این فرایند نمایندگی شود. تولیدکنندگان، واردکنندگان، صادرکنندگان، بنگاه‌های بزرگ و کوچک و متوسط، تشکل‌های صنفی، اتاق‌های بازرگانی، استارت‌آپ‌ها و حتی

مصرف‌کنندگان، ممکن است به‌انحای و سطوح مختلف از یک مقرره متأثر شوند و منافع آنان در برخی موارد، با یکدیگر متعارض باشد. بنابراین، فرض گرفتن «بخش خصوصی» به‌عنوان یک ذی‌نفع همگن، می‌تواند به سوگیری در فرایند مشارکت و غلبه منافع گروه‌های برخوردارتر بر سایر ذی‌نفعان منجر شود. ازاین‌رو، تعارض منافع نباید صرفاً به‌عنوان یک ملاحظه جانبی، بلکه باید به‌عنوان یکی از اصول طراحی نظام مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری مورد توجه قرار گیرد. در این چارچوب، هر پیشنهاد مهم مقرراتی باید با یک نقشه ذی‌نفعان و تعارض منافع همراه باشد که گروه‌های متأثر، نوع و میزان منافع آنان، تأثیرات احتمالی مقرره بر هر گروه و تعارض‌های موجود یا بالقوه میان آنها را شناسایی و مستند کند. چنین سازوکاری، ضمن افزایش شفافیت و پاسخ‌پذیری فرایند مشارکت، به دولت امکان می‌دهد میان دیدگاه‌های متعارض تمایز قائل شود و تصمیم مقرراتی را برمبنای مجموعه‌ای متوازن‌تر از شواهد و منافع ذی‌نفعان اتخاذ کند.

۳-۴. اصلاح مصوبه هیئت‌وزیران در رابطه امور پست غیردولتی از طریق اصلاح مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص مصوبه سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی

براساس ماده (۱۹۵) «آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی» و ماده (۳۹) «آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات» برای کالاهای وارده که جنبه تجاری ندارند، هیئت‌وزیران به‌موجب مصوبه ۱۸۱۲۴ مورخ ۱۳۹۴/۲/۱۹ شرکت‌های پست را با پنج شرط مجاز به ترخیص دانسته است؛ ازجمله «داشتن پروانه فعالیت در زمینه حمل‌ونقل هوایی از سازمان هواپیمایی کشوری و پروانه فعالیت در زمینه امور پستی از سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی».[۱] به‌نظر بخش خصوصی، مصوبه مذکور ظرفیت مناسبی برای ورود شرکت‌های پستی غیردولتی برای ارائه خدمات پست سریع فراهم کرد. سپس «کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات»[۲] در مصوبه‌ای مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۷، با توجه به ابلاغ اساسنامه شرکت ملی پست، «اصول حاکم بر پروانه کاروهای پستی غیردولتی» را تصویب کرد. در ماده (۳) مصوبه مذکور، تعداد کاروران [اپراتور] حداکثر به ۲ مورد محدود شد. همچنین کمیسیون مذکور، مقرره‌ای با عنوان «اصول حاکم بر صدور پروانه ارائه خدمات پستی غیردولتی» را در مورخ ۱۴۰۰/۴/۱۳ تصویب کرد و طی آن، با تغییر هزینه‌های راه‌اندازی، حق‌الامتیاز، جرائم، ضمانت‌نامه و دسته‌بندی ارائه خدمات (و ناحیه‌بندی)، به‌نظر انجمن و فعالان بخش خصوصی پیگیر موضوع، موانع ورود به این فعالیت را افزایش داد. بدین‌ترتیب به‌نظر بخش خصوصی و فعالان این حوزه، مصوبه پیش‌گفته، موانعی برای ورود به این صنعت ایجاد کرده و در قالب شرایطی شامل حق‌الامتیاز، حق‌السهم دولت از درآمد و ضمانت حسن انجام تعهدات، موجب اخلال در رقابت شده است. با اعتراض به این مصوبه، شورای رقابت در رأی شماره ۴۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۶، حکم به توقف رویه‌های ضدرقابتی مواد (۳) و (۱۱) مصوبه «سازمان تنظیم مقررات ...» را صادر کرد. به‌طوری که در ادامه خواهد آمد، پیگیری‌ها برای اصلاح مصوبات مذکور، به‌ویژه «مجوز خدمات پستی غیردولتی» از دادستانی کل کشور، هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار و شورای رقابت، همچنان به نتیجه نرسیده است [۲۴].

---

۱. «سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» با استناد به ماده (۷) «قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹)، از تجمیع معاونت امور مخابراتی این وزارتخانه و اداره‌کل ارتباطات رادیویی تأسیس شد. هدف از ایجاد سازمان مذکور، ایفای اختیارات حاکمیتی، نظارتی و اجرایی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در بخش تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی است. اداره دبیرخانه «کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات» و نظارت بر اجرای مصوبات آن، ازجمله وظایف این سازمان است.

۲. طبق ماده (۶) «قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»، وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات و رئیس سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، به‌ترتیب رئیس و دبیر کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات محسوب می‌شوند و نمایندگانی از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری، وزارت امور اقتصادی و دارایی و سه نفر از صاحب‌نظران امور اقتصادی، ارتباطات و یا فناوری اطلاعات نیز دیگر اعضای آن را تشکیل می‌دهند. دبیرخانه کمیسیون مذکور در «سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی» قرار دارد. «کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات»، نهاد مستقلی است که وظیفه سیاستگذاری، تدوین و تصویب مقررات را در حوزه ارتباطات و فناوری اطلاعات برعهده دارد. طبق قانون پیش‌گفته، وظایف و اختیارات کمیسیون مورد بحث عبارت‌اند از:

الف) اصلاح و تجدید ساختار بخش‌های ارتباطی کشور؛

ب) تصویب ضوابط و مقررات مربوط به صدور پروانه فعالیت برای ایجاد شبکه و ارائه خدمات ارتباطی و فناوری اطلاعات در قلمرو شبکه‌های غیرمادر؛

پ) تعیین سیاست نرخ‌گذاری و تصویب تعرفه و نرخ ارائه خدمات در بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات و تصویب جداول و نرخ‌های کلیه خدمات ارتباطی؛

ت) تدوین مقررات ارتباطی کشور و نظارت بر حسن اجرای آن؛

ث) سیاستگذاری در خصوص صدور مجوز فرکانس و تعیین و دریافت حق امتیاز صدور مجوز.

درخصوص این موردکاوی، توجه به یک محدودیت اسنادی ضروری است. بخش عمده مستندات در دسترس گزارش، منعکس‌کننده دیدگاه و پیگیری انجمن مربوط، شورای گفت‌وگو، کمیته حمایت از کسب‌وکار، شورای رقابت و سایر مراجع پیگیر موضوع است و مستندات تفصیلی مربوط به مبانی کارشناسی دستگاه ذی‌ربط در مخالفت یا عدم پذیرش پیشنهاد اصلاحی، به‌طور کامل در دسترس پژوهشگر قرار نداشته است. بنابراین، مطالب این قسمت به‌معنای تأیید ماهوی ادعاهای بخش خصوصی یا ناموجه دانستن ملاحظات نهاد مقررات‌گذار نیست. عدم حصول نتیجه موردنظر پیگیری‌کنندگان نیز به‌تنهایی نمی‌تواند دلیل بر عدم اجرای تکلیف قانونی یا صحت موضع یکی از طرفین تلقی شود؛ زیرا ملاحظات حقوقی، فنی، تأثیرات تصمیم بر سایر ذی‌نفعان و نیز کیفیت و قابلیت طرح متن پیشنهادی می‌تواند در نتیجه رسیدگی مؤثر باشد. داوری دقیق در این خصوص مستلزم دسترسی به سوابق و استدلال‌های همه طرف‌ها و فرایند بررسی موضوع در دولت است.

با طرح مسئله و پیگیری انجمن حمل‌ونقل سریع مرسولات استان تهران و شورای گفت‌وگوی استان تهران، در بند «ب» مصوبه نود و هفتمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار، مورخ ۱۴۰۴/۵/۷ چنین تصریح شده است: «به استناد تبصره «۳» بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۱۳۹۰ که مصوبات جلسات کمیته حمایت از کسب‌وکار، حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستورکار هیئت‌وزیران قرار می‌گیرد، مصوبه شماره ۵۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۱/۴/۱ هیئت‌وزیران به‌شرح زیر اصلاح گردد:

۱. گروه‌بندی‌های چهارگانه (مربوط به محدوده نواحی جغرافیایی) موضوع جداول شماره (۱) و (۲) حذف می‌شود.

۲. مبالغ مشارالیه در حق‌الامتیاز صدور پروانه (موضوع جدول شماره ۱ و تبصره «۲») و حق‌السهم دولت (موضوع جدول شماره۲) حذف می‌شود. حق‌الامتیاز و حق‌السهم مربوطه معادل ۳ میلیارد ریال (برای طول مدت قرارداد) تعیین می‌شود.

۳. شرط اخذ ضمانت‌نامه حسن انجام تعهدات حذف می‌شود و بالتبع با توجه به عدم موضوعیت آن در بند «۲»، به‌جای عبارت «مبلغ ضمانت‌نامه حسن انجام تعهدات»، عدد ۲۰ میلیارد ریال جایگزین می‌شود».

علاوه‌بر آنچه گفته شد، در پیش از دستور نود و نهمین نشست کمیته، «تسهیل شرایط کسب‌وکار در زمینه امور پست غیردولتی» (از طریق اصلاح مصوبه شماره ۵۲۳۴۹ مورخ ۱۴۰۱/۴/۱ هیئت‌وزیران درخصوص مصوبه ۳۲۲ سازمان تنظیم مقررات) مطرح شده است. استنادات مطرح شده در مصوبه مذکور عبارت‌اند از: رأی شماره ۵۳۴ شورای رقابت و اجرائیه دادگستری[1] درخصوص موضوع مطروحه [۲۵].

پیشنهاد ارائه شده همچنان در دستورکار هیئت‌وزیران قرار نگرفته است. چنان‌که وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در مکاتبه‌ای با معاون اول رئیس‌جمهور در تیرماه ۱۴۰۵، خواستار در دستورکار قرار گرفتن اصلاح تصویب‌نامه مصوب ۱۴۰۱/۴/۱ درخصوص موضوع مورد بحث در هیئت‌وزیران شده است. مستندات خواسته مذکور، بند «الف» نود و سومین نشست هیئت مقررات‌زدایی و نیز رأی شماره ۸۱۰ شورای رقابت (مورخ ۱۴۰۴/۹/۲۵) است [۲۶]. این پیگیری همچنین در مردادماه ۱۴۰۵ توسط رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب‌وکار، صورت گرفته است [۲۷].

با وجود این، برپایه اسناد در دسترس گزارش، مسیر نهایی بررسی پیشنهاد و دلایل عدم پذیرش آن توسط دولت به‌طور کامل مشخص نیست؛ ازاین‌رو، درخصوص این موارد نمی‌توان به‌طور قطعی اظهارنظر کرد.

۴-۴. پیشنهادهایی برای اصلاح «آیین‌نامه اجرایی قانون معادن»

در دستورجلسه شماره ۲ نشست یکصد و بیست‌وهشتم شورای گفت‌وگو، موضوع «اهمیت آزادسازی بلوکه‌ها، پهنه‌ها و مزایده‌های منجمد معادن با توجه به پیش‌بینی رشد ۱۳درصدی بخش معادن در برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت کشور» مورد بررسی قرار گرفت. در این جلسه مقرر شد ظرف یک ماه، ایرادات ماده (۲۶) «آیین‌نامه اجرایی قانون معادن» در کارگروهی با حضور نمایندگان دولت و

۱. اجرائیه مربوط، توسط شعبه ۷۷ دادگاه عمومی حقوقی مجتمع شهید صدر علیه وزارت ارتباطات و کمیسیون تنظیم مقررات ارتباطات، طی دادنامه مورخ ۱۴۰۴/۲/۲۳ صادر شده است.

نمایندگان بخش خصوصی در دبیرخانه شورای گفت‌وگو، رفع شود و نسخه نهایی به هیئت‌دولت ارسال شود. در همین جلسه، متنی برای اصلاح ماده (۲۶) آیین‌نامه مذکور و همچنین «پیشنهاد تکمیلی برای تصویب در هیئت‌وزیران درخصوص آزادسازی مساحت بلوکه شده کشور (تاکنون)» ارائه شد [۲۸].

پیشنهادهای مصوب به این شرح بود:

متن پیشنهادی اصلاح ماده (۲۶) آیین‌نامه مذکور با موضوع «فرایند اکتشاف ذخایر معدنی کشور بدین‌شرح است: «وزارت صمت برای محدوده‌هایی که برای تکمیل عملیات اکتشاف به استناد ماده (۲۵) آیین‌نامه در اختیار دارد، موظف است با رعایت مفاد این آیین‌نامه، نسبت به تعیین عامل منتخب اقدام نماید.

تبصره: تعیین عامل مذکور با توجه به توان نفی مالی و قیمت پیشنهادی موضوع تبصره «۳» ماده (۶) قانون از طریق مناقصات انجام می‌شود».

پیشنهاد تکمیلی جهت تصویب برای هیئت‌وزیران درخصوص «آزادسازی مساحت بلوکه شده کشور» به این شرح است:

«ماده (۱) ـ به استناد ماده (۲) قانون معادن ... وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است نسبت به آزادسازی محدوده‌های درخواست اکتشاف بلامعارض و پروانه اکتشافی که به‌دلایل ذیل وارد لایه مزایده و منجمد شده‌اند، اقدام نماید:

- بخشنامه‌های مورخ ۱۳۷۸/۵/۶ و ۱۳۸۷/۷/۶ مستند به ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۷۷؛
- ماده (۲۶) آیین‌نامه اجرایی مصوبه ۱۳۹۲ پس از اتمام مهلت اعتبار.

ماده (۲) ـ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است محدوده‌هایی که مغایر با ماده (۲۴) قانون معادن به‌علت مخالفت دستگاه‌های اجرایی ازجمله سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در سامانه ثبت و صدور مجوزهای معدنی کشور (کاداستر معادن) بلوکه شده‌اند را پس از اطلاع‌رسانی عمومی، آزاد نماید.

ماده (۳) ـ سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور بایستی به تمام استعلامات مربوط به ماده (۱) و همچنین موضوع اصلاحیه ماده (۲۶)، پاسخ مثبت دهد» [۲۹].

با توجه به در دستورکار قرار نگرفتن پیشنهادهای مصوب شورای گفت‌وگو در هیئت‌وزیران، مجدداً موضوع در دستورکار یکصد و سی‌وسومین نشست شورا (مورخ ۱۴۰۴/۸/۱۹) قرار گرفت، اما این‌بار، پیشنهادها تا حد زیادی نسبت به نشست پیشین شورا در این موضوع (نشست یکصد و بیست‌وهشتم مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۱۷) ویرایش و تعدیل شد. مهم‌ترین نکته در مصوبه جدید آن است که مقرر شد «مضمون اصلاحیه ماده (۲۶) آیین‌نامه اجرایی معادن ... از طریق شورای عالی معادن، اعمال، مصوب و اجرایی گردد». متن اصلاحیه ماده (۲۶) آیین‌نامه اجرایی قانون معادن به‌شرح زیر است:

«کلیه محدوده‌های دارای درخواست اکتشاف و یا پروانه اکتشاف که به هر دلیل فسخ، لغو یا منقضی می‌شود و به‌عنوان محدوده بلامعارض در اختیار وزارت صمت قرار می‌گیرد، بلافاصله و بدون نیاز به صدور رأی یا دستور اداری جداگانه و بدون نیاز به مزایده، در سامانه کاداستر معادن، به‌صورت «محدوده آزاد» درمی‌آیند. ضمناً وزارت صمت برای محدوده‌هایی که برای تکمیل عملیات اکتشاف به استناد ماده (۲۵) آیین‌نامه در اختیار دارد، موظف است با رعایت مفاد این آیین‌نامه نسبت به تعیین عامل منتخب اقدام نماید. تعیین عامل مذکور با توجه به توان فنی و مالی و قیمت پیشنهادی موضوع تبصره «۳» ماده (۶) قانون معادن از طریق سامانه تدارکات الکترونیک دولت (ستاد) انجام می‌شود.

تبصره «۱»- مساحت‌ها و محدوده‌هایی که به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) به‌عنوان پهنه‌های «بلوکه شده» شناسایی شده‌اند، با رفع موانع و دلایل بلوکه شدن، حداکثر ظرف مهلت مقرر در آیین‌نامه داخلی وزارتخانه که از تاریخ تصویب این اصلاحیه حداکثر ۶ ماه تعیین می‌شود، می‌بایست در سامانه کاداستر به وضعیت «محدوده آزاد» درآیند. ضمناً متقاضیان واجد شرایط مطابق با ضوابط و شرایط قانون معادن و آیین‌نامه اجرایی آن و بخشنامه‌های معدنی مربوطه می‌توانند برای ثبت و اخذ پروانه اکتشاف این محدوده‌های آزاد شده، از طریق سامانه کاداستر معادن اقدام نمایند.

تبصره «۲»- به استناد ماده (۲) قانون معادن به‌منظور فراهم آوردن موجبات توسعه فعالیت‌های معدنی و همچنین تعاریف مندرج در بندهای «ب، چ، ض و ط» ماده یک و مواد (۶، ۷، ۸ و ۱۰) قانون معادن، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است نسبت به آزادسازی محدوده‌های درخواست اکتشاف بلامعارض و پروانه اکتشافی که تا زمان اصلاح و ابلاغ این ماده به استناد بخشنامه‌های مورخ ۱۳۸۷/۵/۶ و ۱۳۸۷/۷/۶ مستند به ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی معادن مصوب ۱۳۷۷ و ماده (۲۶) آیین‌نامه اجرایی مصوب ۱۳۹۲، وارد لایه مزایده و منجمد شده‌اند، اقدام نماید.

تبصره «۳»- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است محدوده‌هایی که مغایر با ماده (۲۴) قانون معادن به علت مخالفت دستگاه‌های اجرایی ازجمله سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در سامانه ثبت و صدور مجوزهای معدنی کشور (کاداستر معادن) بلوکه شده‌اند را پس از اطلاع‌رسانی عمومی آزاد کند.

تبصره «۴»- سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور موظف است پس از آزادسازی مساحت قابل اکتشاف کشور در صورت استعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت، سطح موافقت قبلی را مورد تأیید قرار دهد؛ مگر اینکه نحوه برداشت ماده معدنی به پلاسری تغییر یافته باشد. همچنین برای مساحت مازاد بر موافقت قبلی به‌منظور رعایت ردیف ۱۳ ماده (۴۸) قانون برنامه هفتم با درخواست‌های جدید موافقت نماید و در صورت رد درخواست دلایل آن را به‌صورت کتبی، شفاف و مستند به قوانین و ضوابط فنی با ارائه راهکار عملیاتی برای رفع آن، به ذی‌نفعان اعلام نماید. عدم پاسخ در مهلت مقرر قانونی، به‌منزله تأیید می‌باشد» [۳۰].

در مقایسه دو پیشنهاد مطرح شده، تفاوت‌هایی قابل مشاهده است؛ ازجمله اینکه در پیشنهاد نخست (مصوب ۱۴۰۳/۱۰/۱۷) بیشتر بر مناقصه تأکید شده و آزادسازی در قالب مواد جداگانه شده است. اما در پیشنهاد دوم (مصوب ۱۴۰۴/۸/۱۹) بر روان‌سازی بیشتر فرایند (آزادسازی بلافاصله بدون نیاز مزایده و رأی قضایی)، انتقال فرایند انتخاب عامل به سامانه ستاد (به‌صورت الکترونیکی و شفاف‌تر)، زمان‌بندی مشخص (۶ ماه برای رفع بلوکه‌ها)، و اِعمال از طریق «شورای عالی معادن»[1] تأکید شده است. نسخه دوم نسبت به نسخه نخست، الزامات اجرایی را بیشتر در نظر گرفته و فرایندی شفاف‌تر و سریع‌تر را پیش‌بینی کرده و به‌نظر می‌رسد برای افزایش احتمال تصویب در هیئت‌وزیران به این صورت تدوین شده است. ظاهراً این مصوبه، حاصل نشست‌های کارشناسی مشترک اعضای دبیرخانه کمیته با مسئولان ذی‌ربط وزارت صمت است.

فرایند انجام شده مبنی‌بر هم‌افزایی و هم‌فکری دبیرخانه کمیته و اعضای مسئول وزارت صمت برای ارتقای کیفیت پیش‌نویس، قابل تقدیر است. البته مناسب بود پیشنهاد کمیته در قالب مصوبه، پس از رایزنی‌ها و بررسی‌های لازم نهایی می‌شد. بدیهی است، انتشار یک پیشنهاد چنان‌که گفته شد، پس از گذشت حدود ۱۰ ماه اصلاح و تکمیل شده تأثیری منفی بر اعتبار کارشناسی و قابلیت اتکا به مصوبات کمیته خواهد داشت.

ازسوی‌دیگر، بدیهی است که تکالیف در نظر گرفته شده برای دستگاه‌های اجرایی (ازجمله وزارت صمت و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری)، تکالیفی مهم و البته دشوار است که انجام آن، نیازمند الزامات و تشریفات بسیار است. اساساً تسهیل صدور مجوز فعالیت در حوزه‌های مانند معادن به‌دلیل حساسیت‌ها و پیچیدگی‌های مجوزهای زیست‌محیطی و ... با چالش‌های زیادی مواجه است. مهم‌ترین دلیل در دستورکار قرار نگرفتن پیشنهادهای گفته شده کمیته در هیئت‌وزیران تاکنون نیز وجود چالش‌ها و حساسیت‌های موجود درچنین مواردی است.

---

۱. «شورای عالی معادن» براساس ماده (۱۰) «قانون اصلاح قانون معادن» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) ـ که به‌موجب آن، ماده (۱۰) «قانون معادن» (مصوب ۱۳۷۷/۲/۲۷) اصلاح شده، تأسیس گردیده است. طبق ماده مذکور، این شورا «برای ایجاد وحدت‌رویه و هماهنگی در انجام تکالیف و اختیارات تعیین شده در این قانون و حفظ حقوق دولت و دارندگان پروانه فعالیت‌های معدنی و همچنین ایجاد امنیت سرمایه‌گذاری در این بخش» تشکیل شده است. در تبصره «۳» ماده (۱۲) اصلاحی، وظایف و اختیارات شورای عالی معادن به‌شرح زیر برشمرده شده است:

«الف) اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف دارندگان پروانه فعالیت معدنی در صورت توافق طرفین مبنی‌بر حکم به داوری ازسوی شورای عالی معادن؛

ب) تشخیص و اصلاح و تغییر کمّیت و کیفیت ذخیره معدنی و کاهش یا افزایش محدوده‌های اکتشافی و معدنی به تناسب میزان ذخیره و استخراج؛

پ) تشخیص موارد خارج از اختیار دارندگان مجوز عملیات معدنی؛

ت) تأثیر محاسبه حقوق دولتی استخراج واقعی کمتر از میزان مندرج در پروانه بهره‌برداری؛

ث) سایر موارد مندرج در این قانون».

۵-۴. پیشنهادهایی درباره حوزه‌های سیاست‌های ارزی و تجاری

موضوعات ناظر به سیاست‌های ارزی و تجاری، همواره از دغدغه‌های بخش خصوصی بوده و در نهادهایی مانند شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، طرح شده و مورد بررسی قرار گرفته است. در جدول ۶، خلاصه‌ای از پیشنهادهای دبیرخانه شورا در رابطه با موضوعات مذکور درج شده است.

جدول ۶. پیشنهادهای دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در حوزه‌های سیاست‌های ارزی و تجاری

حوزه	نهاد(های) مکلف	تکلیف
حوزه سیاست‌های ارزی	دولت (قوه مجریه)	– هدف‌گذاری سیاست‌ها برای تک‌نرخی کردن ارز و شناورسازی قیمت ارز با بازارگردانی بانک مرکزی – بازطراحی بازار ارز توسط بانک مرکزی تا زمان رسیدن به تک‌نرخی شدن نرخ ارز، به این شرح: بازار ارز ترجیحی؛ بازار ارز تجاری؛ بازار ارز اشخاص؛ بازار ارز مبادلاتی غیررسمی
		بازبینی کلیه مقررات مربوط به حوزه تجارت خارجی توسط شورای پول و اعتبار، کارگروه بازگشت ارز و بانک مرکزی، ازجمله: مصوبه افزایش حد آستانه بازگشت ارز حاصل از صادرات و مصوبه محرومیت‌های بانکی و ارائه تسهیلات جدید و خدمات بانکی به صادرکنندگان
		فراهم کردن استفاده از روش واگذاری کوتاژ و ارز صادراتی
حوزه سیاست‌های تجاری	سازمان برنامه و بودجه	تدوین بسته الزامات رشد سالانه ۲۳درصدی صادرات غیرنفتی (اجرای حکم مقرر در ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم)
	وزارت صنعت، معدن و تجارت	– تدوین نقشه راه توسعه صادرات کشور با همکاری اتاق ایران – بازبینی مقررات حوزه تجارت خارجی ازجمله: اصلاح سقف‌های اعتباری کارت‌های بازرگانی و دستورالعمل اجرایی مربوط به نحوه اخذ ضمانت‌نامه به‌منظور شفاف‌سازی اعتباری کارت بازرگانی – فراهم‌کردن امکان روش رفع تعهد ارزی واردات درمقابل صادرات – انعقاد موافقت‌نامه‌های تجاری با تمرکز بر توافق با شرکای دارای تجارت بالا – بازطراحی موافقت‌نامه‌های قبلی براساس شاخص‌هایی مانند شدت تجاری – انعقاد توافقنامه در حوزه‌های مربوط به خدمات و سرمایه‌گذاری مشترک و زیرساخت لجستیکی
	وزارت امورخارجه و وزارت صنعت، معدن و تجارت	انتخاب رایزن بازرگانی برای ۲۰ شریک اصلی هدف صادراتی از بین ۳ نفری که توسط اتاق ایران تعیین می‌شود.
	دولت	ارتقای زیرساخت‌های لجستیک و حمل‌ونقل با تسهیل ترخیص گمرکی و ...
	سازمان امور مالیاتی	– مسترد نمودن حداقل ۸۰ درصد از اعتبار ارزش افزوده شرکت‌ها به‌صورت علی‌الحساب به مشتریان برای مواردی که اطلاعات خریدوفروش آن، داخل سامانه مؤدیان ثبت شده است (برای سایر موارد خارج از سامانه، پس از رسیدگی، استرداد صورت پذیرد). – بازنگری اساسی در «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» در ارتباط با کلیه حوزه‌ها
	قوه قضائیه	– تدوین و تصویب بخشنامه‌ای حاوی تأکید بر تفسیر [قانون] به‌نفع فعالان بخش خصوصی در رسیدگی به پرونده‌های مربوط به «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» و تغییر رویکردهای کیفری و امنیتی به سمت رویکردهای اقتصادی و پیشگیرانه – تشکیل مجتمع‌های قضایی تجاری و تدوین آیین دادرسی تجاری با حضور نمایندگان اتاق‌های بازرگانی و تشکل‌های اقتصادی
	مجلس شورای اسلامی	– فراهم نمودن بسترهای قانونی برای تخصیص ۱۰ درصد درآمد حاصل از عوارض و حقوق گمرکی به‌عنوان پوشش ریسک صادرکنندگان و حمایت از نمایشگاه‌های خارجی و هیئت‌های تجاری خارجی – ارائه طرح درخصوص اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در صورت عدم ارائه لایحه ازسوی دولت (به‌ویژه اصلاح تبصره «۶» بند «ح» ماده (۲ [مکرر]) قانون مذکور)

مأخذ: برگرفته از دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه یکصدوسی‌ویکمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت در بخش خصوصی، ۱۴۰۴/۵/۲۷.

چنان‌که در جدول ۶ قابل مشاهده است، در پیشنهادهای دبیرخانه شورا، تکالیفی کلی برای تدوین و اصلاح برخی قوانین و مقررات در حوزه‌های ارزی و تجاری قید شده، بی‌آنکه به مؤلفه‌هایی مانند جزئیات اجرایی، زمان‌بندی، شاخص‌های موجود و الزامات مالی ـ بودجه‌ای اشاره شود. برای نمونه، سازمان امور مالیاتی مکلف به «بازنگری اساسی در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در ارتباط با کلیه حوزه‌ها» شده است. بدیهی است که تکلیف پیش‌گفته، کلی و فاقد محتوای اجرایی و عملیاتی است. ازسوی‌دیگر، بسیاری از موضوعات مندرج در جدول، مطالباتی است که سال‌ها تکرار شده و در مواردی نیز مصوباتی درخصوص آنها وجود دارد، اما یا مصوبات به مرحله اجرا نرسیده‌اند یا از اثربخشی کافی برخوردار نبوده‌اند.

برمبنای پیشنهادهای دبیرخانه، مصوبه شورای گفت‌وگو با جرح و تعدیل‌هایی به تصویب رسیده است. بندهای مرتبط با مشارکت بخش خصوصی (به‌طور خاص اتاق ایران) به‌شرح زیر است:

« ۱ با ارائه لایحه ازسوی دولت و یا ارائه طرح ازسوی مجلس شورای اسلامی، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرد. در این ارتباط کارگروهی با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی و حضور نمایندگانی از وزارت صمت، سازمان توسعه تجارت، گمرک، بانک مرکزی، قوه قضائیه، اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، اتاق اصناف و دبیرخانه شورای گفت‌وگو تشکیل گردد و پیشنهادها جهت طرح در هیئت‌دولت ارائه شود.

... ۵ وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری جهاد کشاورزی و میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی و معاون علمی و فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان رئیس‌جمهور و با اخذ نظر از اتاق ایران، مصادیق صادرکنندگان خرد موضوع بند «۲» ماده (۱۱) قانون برنامه هفتم توسعه را برای نحوه عرضه ارز توسط این صادرکنندگان در مرکز مبادله تهیه و برای تصویب به هیئت‌وزیران ارسال نماید.

۶ سازمان برنامه و بودجه با عنایت به حکم مقرر در ماده (۱۱۹) قانون برنامه هفتم توسعه، بسته الزامات رشد سالانه ۲۳درصدی صادرات غیرنفتی را با همکاری سازمان توسعه تجارت و اتاق ایران تدوین نماید.

۷ مصوبه هیئت‌وزیران ظرف مدت ۶ ماه در ارتباط با انتخاب رایزن بازرگانی و تعیین مشاوران تجاری از بخش خصوصی مورد بازبینی قرار گیرد. وزارت صمت (سازمان توسعه تجارت) پیشنهاد اصلاح مقرره مذکور را با همکاری وزارت امور خارجه و اتاق بازرگانی ایران تنظیم نماید ...» [۳۱].

در مصوبه نهایی شورا، برخی از ایرادات پیشنهاد دبیرخانه برطرف شده و برخی از آنها به تصویب نهایی نرسیده است. بااین‌حال، به‌دلایلی که در ادامه توضیح داده خواهد شد، نقش بخش خصوصی (به‌طور خاص اتاق ایران) در مصوبه نهایی شورا به دو کارکرد محدود شده است: نخست، عضویت در کارگروه اصلاح قانون و دوم، نهاد نظردهنده یا طرف مشورت در بازبینی مقررات مربوط.

سوای پیشنهاد و مصوبه گفته شده در سطور پیشین، در یکی از گزارش‌های تدوین شده توسط «مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران»،[۱] ذیل عنوان «راهکارهای عملیاتی برای رفع معضل رسوب کالا در سطح کلان»، راهکارها به پنج عنوان قانونی، زیرساختی، ثبت سفارش و اظهار کالا، تخصیص و تأمین ارز و تشریفات گمرکی دسته‌بندی شده‌اند. در بخش قانونی، برای حل معضل «گره خوردن سیاست‌ها و فرایندهای تجاری به قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، راهکار عملیاتی، ارائه لایحه ازسوی دولت یا ارائه طرح ازسوی مجلس شورای اسلامی با موضوع بازبینی و اصلاح قانون ذکر شده است. درخصوص مشکل «عدم تناسب قوانین و مقررات گمرکی با شرایط روز تجارت»، توصیه شده پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی با مشارکت اتاق ایران، ارائه شود [۳۲].

نکته قابل توجه در ارزیابی نظرات دبیرخانه و متعاقب آن، مصوبات شورای گفت‌وگو، عدم اقدام لازم برای تدوین پیشنهادهایی کارشناسی درخصوص اصلاح قوانین و مقررات گمرکی، به‌ویژه «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳)[۱] و مقررات

۱. «مرکز بهبود کسب‌وکار»، متشکل از سه دبیرخانه شورای گفت‌وگو، کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای راهبری است.

مرتبط با آن توسط نهادهای پژوهشی اتاق است. به‌نظر می‌رسد، بخش خصوصی به این مهم پی برده که قانون مذکور و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با حوزه تجارت خارجی، مهم‌ترین بسترهای قانونی برای رفع موانع و مشکلات کسب‌وکار در این حوزه محسوب می‌شود؛ به‌ویژه «آیین‌نامه اجرایی قانون گمرک» (مصوب ۱۳۹۱/۱۲/۶) که با اصلاحات مکرر (۱۱ نوبت تا تیرماه ۱۴۰۵)،[۲] در حال حاضر مشتمل‌بر ۲۲۱ ماده است. همچنین آیین‌نامه‌های اجرایی متعددی ناظر به «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» تصویب شده و در مواردی نیز اصلاح گردیده است.[۳] به‌نظر می‌رسد، راهکار قابل اجرا، اما دشوار مشارکت مؤثر بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در این حوزه‌ها و به‌طور خاص، ایفای نقش در تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط، تدوین و ارائه گزارش‌های کارشناسی باکیفیت است. مهم‌ترین مشخصه‌های چنین گزارش‌هایی در هر موضوع عبارت‌اند از:

اول ـ گردآوری صورت‌جلسات، دستورکارها، مصوبات و ... شورا و کمیته و جمع‌بندی و صورت‌بندی نهایی آنها؛

دوم ـ گردآوری قوانین و مقررات و توضیح و تحلیل تعارض‌ها و هم‌پوشانی‌های قانونی و مقرراتی؛

سوم ـ طرح موانع و مشکلات به‌نحو مستدل و مستند با استفاده از روش‌هایی مانند مصاحبه، نظرخواهی، نظرسنجی؛

چهارم ـ ارزیابی کلی از میزان آسیب‌ها یا هزینه‌های ناشی از مفاد قانونی و مقرراتی؛

پنجم ـ گردآوری و جمع‌بندی نظرات کارشناسی؛

ششم ـ پیشنهاد اصلاح قانون یا مقرره با توجه به مفاد معتبر قانونی و مقرراتی (در صورت نیاز به تصویب قانون یا مقرره جدید یا اصلاح قوانین و مقررات موجود).

۵. جمع‌بندی

پژوهش حاضر با محدودیت‌هایی مواجه بوده که باید در تفسیر یافته‌های آن مورد توجه قرار گیرد. نخست، اطلاعات منتشر شده درباره مسیر طرح و پیگیری مصوبات شورا و کمیته کامل نیست و در بسیاری از موارد، تاریخ ارسال به دولت، زمان ورود به کمیسیون‌های تخصصی، متن پیشنهاد اولیه و نتیجه نهایی در دسترس قرار ندارد. دوم، اطلاعات موجود امکان تفکیک دقیق سهم شورا، کمیته، تشکل‌های اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی در تدوین مقررات نهایی را فراهم نمی‌کند؛ بنابراین، انتساب مستقیم برخی دستاوردها به هریک از این نهادها با احتیاط صورت گرفته است. سوم، مطالعات موردی به‌صورت هدفمند انتخاب شده‌اند و نتایج آنها لزوماً بیانگر کیفیت همه مصوبات شورا و کمیته نیست. چهارم، امکان ارزیابی کامل علل عدم طرح یا تأخیر در رسیدگی به مصوبات وجود نداشته است. بر این اساس، یافته‌های گزارش بیش از آنکه حکمی قطعی درباره همه ابعاد عملکرد دو نهاد باشد، بیانگر الگوها و نارسایی‌های قابل مشاهده در اسناد و اطلاعات در دسترس است. با توجه به محدودیت‌های گفته شده، می‌توان بر نکاتی به‌عنوان

---

۱. «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» به‌موجب قوانین مصوب ۱۳۹۴/۷/۲۱، ۱۴۰۰/۱۱/۱ و ۱۴۰۱/۶/۳۰ اصلاح شده است. به‌ویژه در اصلاحیه بهمن‌ماه ۱۴۰۰، قانون مورد بحث به‌نحو اساسی اصلاح شده و مفاد متعددی به آن الحاق گردیده است. برای مشاهده متن نهایی قانون مذکور، ر. ک: سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، به نشانی اینترنتی:
https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=128135025213376579O5

۲. «آیین‌نامه اجرایی قانون گمرک»، در مصوبه‌هایی به این شرح توسط هیئت‌وزیران اصلاح شده یا مفادی به آن الحاق گردیده است: ۱۳۹۳/۴/۴؛ ۱۳۹۳/۸/۴؛ ۱۳۹۵/۴/۲؛ ۱۳۹۷/۹/۲۵؛ ۱۳۹۷/۱۲/۱؛ ۱۳۹۸/۱/۱۱؛ ۱۳۹۹/۲/۴؛ ۱۴۰۰/۲/۲۲؛ ۱۴۰۰/۵/۳۰؛ ۱۴۰۱/۵/۱۹؛ ۱۴۰۲/۱۱/۱۵. برای ملاحظه متن نهایی آیین‌نامه مذکور، ر. ک: سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، به نشانی اینترنتی:
https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=2257679621665308957

۳. برخی از آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مورد بحث به‌شرح زیر است:
- «آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»؛
- «آیین‌نامه اجرایی مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»؛
- «آیین‌نامه اجرایی موضوع تبصره «۴» ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»؛
- «آیین‌نامه اجرایی تبصره «۶» بند «ح» ماده (۲) مکرر قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»؛
- «آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۳) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز».

جمع‌بندی پژوهش تأکید کرد.

طبق تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱۲) و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار، باید بعد از سی روز در دستور هیئت‌دولت قرار گیرند. بنابراین، با توجه به نص قانون، «مصوبات» در نهاد پیش‌گفته از این قابلیت برخوردارند که در «دستورکار» هیئت‌وزیران قرار گیرند. بدیهی است که این قابلیت، به‌معنای تأیید یا همدلی هیئت‌وزیران با مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار نیست. درواقع قانونگذار به‌موجب احکام مذکور، فرصتی برای طرح مستقیم دغدغه‌ها و پیشنهادهای بخش خصوصی در هیئت‌دولت به‌عنوان عالی‌ترین مرجع وضع مقررات (مقررات‌گذاری) فراهم کرده است. با وجود این، در یکی از مکاتبات دبیر کمیته حمایت از کسب‌وکار، تفسیری متفاوت مطرح شده است. چنان‌که در این مکاتبه پس از ذکر اصلاح یکی از مصوبات هیئت‌وزیران راجع به فعالیت شرکت‌های بخش خصوصی در امور پست غیردولتی برای معاون اول رئیس‌جمهور و «به‌منظور طرح در جلسه هیئت‌دولت» تصریح شده است: «... ازآنجاکه ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور صراحتاً ارسال مصوبات کمیته حمایت از کسب‌وکار به هیئت‌وزیران را مورد تأکید قرار داده، اجازه اِعمال نظر در مصوبات کمیته مذکور را از سایرین سلب نموده است. زیرا اگر غیر از این بود، قانونگذار ارسال مصوبات به هیئت‌وزیران را انشا نمی‌نمود و مرجع دیگری برای اعلام نظر درخصوص مصوبات کمیته مذکور را تعیین می‌کرد. اما با صراحت در ارسال مصوبات به هیئت‌دولت، تعیین تکلیف نهایی را متوجه هیئت‌وزیران نموده است. لذا قبل از طرح نتیجه مصوبه کمیته حمایت از کسب‌وکار در هیئت‌وزیران، طرح موضوع به‌طور موازی در هر مرجع دیگری برخلاف ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور است» [۳۳].

به‌نظر می‌رسد تفسیر پیش‌گفته، مغایر با مفاد قانونی و نظام حقوق اساسی ایران است. آنچه در قانون آمده، صرفاً در دستورکار قرار گرفتن مصوبه شورای گفت‌وگو یا کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی سی روز است. بدیهی است که هیئت‌وزیران طبق نظامات مندرج در آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت، از اختیارات انحصاری برای بررسی و تصمیم‌گیری راجع به مصوبه نهادهای مورد بحث برخوردار است. بر این اساس است که در تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تصریح شده که مصوبات شورا، باید ظرف مدت سی روز، «در جلسه هیئت‌دولت مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود». بدیهی است مطرح شدن مصوبه و تصمیم‌گیری درخصوص آن، الزامی برای هیئت‌وزیران نسبت به تأیید کامل یا کلی، تأیید جزئی یا رد آن ایجاد نمی‌کند.

الزام هیئت‌وزیران به قرار دادن مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار در دستورکار ظرف سی روز، با این هدف پیش‌بینی شده که پیشنهادهای بخش خصوصی از مرحله گفت‌وگو عبور کرده و وارد فرایند رسمی تهیه پیش‌نویس مقررات شوند. بااین‌حال، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که این حلقه واسط در عمل شکل نگرفته است. مصوبات شورا و کمیته عمدتاً در سطح مکاتبات اداری یا پیگیری‌های موردی باقی مانده و به‌ندرت به فرایند رسمی تدوین پیش‌نویس مقررات راه یافته‌اند. به‌بیان دقیق‌تر، بررسی‌ها نشان می‌دهد که حکم مقرر در تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱۲) و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، در عمل اجرا نشده است. توضیح این نکته ضروری است که برای ارزیابی اجرای حکم قانونی مربوط به مهلت سی‌روزه، باید میان چهار مرحله تفکیک قائل شد: نخست، تصویب موضوع در شورا یا کمیته؛ دوم، ارسال رسمی مصوبه از طریق مقام یا دستگاه دارای صلاحیت طرح پیشنهاد در دولت؛ سوم، ورود پیشنهاد به فرایند رسمی بررسی در دولت (ازجمله ارجاع حسب مورد به کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی)؛ و چهارم، اتخاذ تصمیم نهایی درباره آن. بنابراین، عدم دسترسی به سندی دال بر طرح یک مصوبه در مهلت سی‌روزه، لزوماً به‌معنای عدم ارسال آن ازسوی شورا یا کمیته نیست؛ همان‌گونه که ارسال مصوبه نیز به‌تنهایی اثبات‌کننده ورود آن به دستورکار رسمی دولت در مهلت مقرر نیست. ارزیابی دقیق اجرای حکم قانونی مستلزم ثبت و قابلیت رهگیری تاریخ هر چهار مرحله پیش‌گفته است. ازاین‌رو، در گزارش حاضر هرجا از عدم رعایت مهلت سی‌روزه سخن گفته

شده، مقصود آن است که در اسناد عمومی و سوابق در دسترس پژوهشگر، مورد قابل احرازی از طی کامل فرایند مقرر در مهلت قانونی شناسایی نشده است. بدین‌ترتیب، به‌دلیل عدم دسترسی به همه مکاتبات و اطلاعات داخلی دولت، این یافته نباید به‌معنای احراز عدم ارسال یا عدم بررسی همه مصوبات شورا و کمیته تلقی شود.

برایند موردکاوی‌ها نشان می‌دهد ریشه مسئله چندعاملی است. در برخی موارد، ضعف در صورت‌بندی مسئله، مستندسازی، توجه به آثار پیشنهاد بر سایر ذی‌نفعان، سازگاری با سیاست‌های کلان یا کیفیت متن پیشنهادی می‌تواند قابلیت طرح و پذیرش پیشنهاد را کاهش دهد. در برخی موارد نیز اختلاف نظر کارشناسی میان بخش خصوصی و دستگاه مقررات‌گذار، ملاحظات حقوقی و اجرایی یا ترجیح سیاستی دولت، بر نتیجه رسیدگی اثرگذار است. در کنار این عوامل، نبود نظام شفاف برای ثبت تاریخ ارسال، ورود به فرایند بررسی، تصمیم نهایی و دلایل پذیرش یا رد مصوبات، امکان ارزیابی مستقل اجرای مهلت قانونی را محدود کرده است. بنابراین، نمی‌توان توقف یا عدم تحقق برخی مصوبات را صرفاً به عدم اجرای تکلیف توسط هیئت‌وزیران منتسب کرد؛ بلکه مسئله، حاصل ترکیبی از کیفیت ورودی‌ها، اختلاف دیدگاه‌ها، الزامات فرایندی و ضعف در شفافیت و رهگیری است.

این یافته، صرفاً بیانگر تأخیر در اتخاذ تصمیم نیست، بلکه از عدم اجرای یکی از تضمین‌های قانونی پیش‌بینی شده برای مشارکت بخش خصوصی در مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات حکایت دارد. اهمیت این موضوع زمانی آشکارتر می‌شود که توجه شود فلسفه پیش‌بینی مهلت سی‌روزه، صرفاً تسریع در رسیدگی نیست، بلکه ایجاد یک امکان یا فرصت دستورکارگذاری برای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی است. قانونگذار با الزام هیئت‌وزیران به در دستورکار قرار دادن مصوبات شورا و کمیته در مهلت معین، در صدد بوده است تا امکان بررسی پیشنهادهای کارشناسی برآمده از نظرات فعالان اقتصادی و تعامل دولت و بخش خصوصی در عالی‌ترین مرجع مقررات‌گذاری قوه مجریه فراهم شود. در اسناد بررسی شده، مسیر رسمی ورود و تعیین تکلیف شمار قابل توجهی از مصوبات به‌صورت کامل قابل رهگیری نیست و بخشی از مسائل نیز از طریق مکاتبات اداری، اصلاح رویه‌ها یا رایزنی‌های موردی پیگیری شده‌اند. این وضعیت، سنجش دقیق میزان کارکرد فرصت دستورکارگذاری پیش‌بینی شده در قانون را دشوار کرده است.

ازسوی‌دیگر، مقایسه محتوای جداول ۴ تا ۷ گزارش حاضر و همچنین موردکاوی‌های انجام شده، نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از دستاوردهای مقرراتی شورا و کمیته، درنهایت از طریق مکاتبه با دستگاه‌های اجرایی، صدور بخشنامه، اصلاح رویه‌های داخلی یا پیگیری‌ها و رایزنی‌های موردی به نتیجه رسیده‌اند، نه از مسیر پیش‌بینی شده در قانون، یعنی طرح مستقیم موضوع در هیئت‌وزیران در مهلت زمانی مقرر. این وضعیت، نشان‌دهنده شکل‌گیری نوعی سازوکار غیررسمی برای پیشبرد مصوبات است که هرچند در برخی موارد به حل مسئله منجر شده، اما نمی‌تواند جایگزین اثربخشی برای اجرای تکلیف قانونی دولت و تضمین‌کننده مشارکت مؤثر و نهادینه بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری باشد.

با دقت در عناوین دستاوردهای مندرج در جداول مربوط به عملکرد شورا و کمیته (جداول ۴ تا ۷ گزارش حاضر)، ماهیت «مقدماتی» و «واکنشی» فعالیت‌های دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار آشکار می‌شود. بررسی ستون عناوین دستاوردها نشان می‌دهد که عبارت‌های به‌کار رفته غالباً شامل مواردی مانند «پیگیری برای تسهیل»، «ایجاد هماهنگی برای حذف اقدامات موازی»، «تلاش برای تمدید مهلت»، «رفع ابهام از رویه‌ها» و «الزام دستگاه‌ها به صدور بخشنامه» است. این ادبیات گویای آن است که دبیرخانه شورا و کمیته، نقش بازوی گردآوری اطلاعات و پردازش را ایفا می‌کنند؛ آنها مشکل را از سطح بنگاه‌ها و تشکل‌ها دریافت کرده، صورت‌بندی می‌کنند و به شکل یک «مطالبه» یا «پیشنهاد کلی» برای رفع مانع یا حل مشکل، به دستگاه‌ها و مقامات دولتی قرار می‌دهند. این فرایند، اگرچه در جایگاه خود برای شناسایی دقیق مسائل و عارضه‌یابی محیط کسب‌وکار ارزشمند است، اما با نگارش یک پیش‌نویس مقرراتی که الزامات اصولی در آن رعایت شده باشد و بتواند به‌طور مستقیم مبنای تصویب قرار گیرد، تفاوت ماهوی دارد.

تحلیل خروجی‌ها و دستاوردهای شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، بیانگر واقعیتی ساختاری مبنی‌بر این است که

دبیرخانه‌های این نهادها و نمایندگان بخش خصوصی، به‌رغم برخورداری از جایگاه قانونی، فاقد ظرفیت‌ها و فرصت‌های لازم برای نگارش و ارائه متن دقیق حقوقی تحت عنوان «پیش‌نویس مقرره» بوده‌اند. ریشه این عدم قابلیت در ارائه پیش‌نویس‌های الزام‌آور را باید در ساختارهای حقوقی و نهادی جستجو کرد. در کشورهای موفق با الگوهای مشارکتی بلوغ‌یافته، نهادهای نمایندگی بخش خصوصی دارای ظرفیت فنی بالا و بازوهای پژوهشی قدرتمندی هستند که به آنها اجازه می‌دهد متون پیش‌نویس قوانین و مقررات را به‌صورت حرفه‌ای تدوین کرده و از طریق یک مسیر قانونی الزام‌آور، وارد چرخه تصمیم‌گیری دولت کنند.

به‌عبارت دقیق‌تر، می‌توان وضعیت مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری را نه صرفاً با دوگانه وجود یا فقدان مشارکت، بلکه براساس طیفی از سطوح مشارکت تحلیل کرد:

در سطح صفر، مشارکت اساساً غایب است و دولت مقرره را به‌طور مستقل تدوین و تصویب می‌کند و بخش خصوصی صرفاً پس از اتخاذ تصمیم از آن مطلع می‌شود؛

در سطح یک، مشارکت در قالب مشورت شکل می‌گیرد و دولت پیش از تصمیم‌گیری نظر بخش خصوصی را دریافت می‌کند، بدون آنکه لزوماً این نظرات در فرایند طراحی مقرره نقش تعیین‌کننده داشته باشد؛

در سطح دو، مشارکت ماهیتی مطالبه‌محور پیدا می‌کند؛ به این معنا که بخش خصوصی مسائل و موانع موجود را شناسایی و برای طرح و رفع آنها در فرایندهای دولتی اقدام می‌کند؛

در سطح سه، مشارکت از طرح مطالبه فراتر رفته و به مشارکت کارشناسی می‌رسد؛ به‌گونه‌ای که بخش خصوصی علاوه‌بر بیان مسئله، داده، تحلیل کارشناسی و گزینه‌های سیاستی را نیز برای تصمیم‌گیر ارائه می‌کند؛

در سطح چهار، مشارکت به مرحله تدوین پیش‌نویس مقرراتی گسترش می‌یابد و بخش خصوصی می‌تواند براساس شواهد و تحلیل‌های کارشناسی، متن حقوقی و مقرراتی مشخص و مستندی را برای بررسی و تصمیم‌گیری ارائه کند؛

در سطح پنج، مشارکت به‌صورت نهادمند/ نظام‌مند شکل می‌گیرد؛ بدین‌معنا که پیشنهادهای بخش خصوصی از مسیر رسمی، شفاف، قابل رهگیری، وارد فرایند مقررات‌گذاری می‌شوند و دستگاه‌های دولتی نیز موظف‌اند نسبت به پذیرش، رد یا اصلاح پیشنهادها، موضعی مستند و مستدل اتخاذ کنند.

به‌نظر می‌رسد در نظام فعلی ایران، همان‌گونه که در ارزیابی‌ها مشهود است، این مشارکت در مرحله شکل‌گیری (مرحله‌ای پس از نوپایی و پیش از بلوغ) و عمدتاً در فاصله میان سطوح دوم و سوم پیش‌گفته، یعنی مشارکت مطالبه‌محور و مشارکت کارشناسی، قرار دارد. ازاین‌رو، رابطه نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی با چرخه تصمیم‌گیری دولت، رابطه‌ای مبتنی‌بر کارسپاری و ارجاع غیرمستقیم است؛ به این معنی که بخش خصوصی به‌جای آنکه با اتکا به نهادهای کارشناسی و پژوهشی خود، متن مقرره را تدوین کرده و به مراجع و مقامات مقررات‌گذار ذی‌صلاح ارائه کند، ناگزیر است صدور یا اصلاح مقرره‌ای با محتوای مورد نظرش را از دستگاه‌های دولتی درخواست و پیگیری کند. فقدان سازوکار الزام‌آور برای اتصال متون پیشنهادی و مصوب شورا و کمیته به فرایند رسمی مقررات‌گذاری دولت به‌دلایل توضیح داده شده، سبب شده نقش این نهادها از جایگاه یک نهاد مشارکت‌کننده در تدوین پیش‌نویس مقررات، به یک نهاد پیگیری‌کننده تبدیل شود.

درمجموع، مسائل و آسیب‌های مشاهده شده در فرایند رسیدگی به پیشنهادها را می‌توان در چند محور اصلی تبیین کرد:

الف) توقف برخی پیشنهادها در مرحله مکاتبات و دبیرخانه‌ها؛

ب) غلبه مسائل اجرایی بر مقررات‌گذاری؛

ج) کلی بودن برخی پیشنهادها؛

د) اختلاف میان بخش خصوصی و دستگاه مقررات‌گذار؛

هـ) طولانی شدن فرایند رسیدگی.

در گزارش مربوط به مطالعه مفهومی و تطبیقی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، مؤلفه‌هایی به این شرح برشمرده شد: مرحله ورود بخش خصوصی به چرخه مقررات‌گذاری، زمان مشارکت، کیفیت و نوع ورودی، میزان عمق و اختیار مشارکت، جایگاه نهادی، سازوکار پاسخ‌گویی دولت، قابلیت رهگیری پیشنهادها و امکان ارزیابی پسینی بررسی شده است [۳۸]. با توجه به بررسی‌های انجام شده، در ایران، سازوکارهای رسمی برای مشارکت بخش خصوصی، از طریق شورای گفت‌وگو، کمیته حمایت از کسب‌وکار، اتاق‌ها و تشکل‌های اقتصادی وجود دارد، اما دسترسی و نمایندگی هنوز کاملاً فراگیر و متوازن نیست. مشارکت نیز عمدتاً پس از بروز مشکلات و به شکل واکنشی صورت می‌گیرد و حضور بخش خصوصی در مراحل اولیه تعریف مسئله، طراحی گزینه‌ها و تدوین پیش‌نویس محدود است. علاوه‌براین، کیفیت پیشنهادها یکسان نیست و اغلب پیشنهادها، فاقد مستندات لازم، شاخص، زمان‌بندی و ارزیابی آثار هستند. همچنین مشارکت بخش خصوصی بیشتر در سطح طرح مسئله و مشورت باقی می‌ماند و درنتیجه، نقش نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی (در اینجا دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار) در تدوین متن نهایی مقررات محدود است. در کنار این موارد، پاسخ‌گویی دولت درباره پذیرش، رد یا اصلاح پیشنهادها و نیز قابلیت رهگیری مراحل رسیدگی، ضعیف است و اطلاعات فرایند به‌صورت منسجم و نظام‌مند ثبت نمی‌شود. در مرحله پس از اجرا نیز ارزیابی منظم تأثیرات مقررات و دریافت بازخورد بخش خصوصی بسیار محدود است. درمجموع، اگرچه مجرای رسمی مشارکت وجود دارد، اما این مشارکت هنوز از نظر زمان ورود، کیفیت، عمق اثرگذاری، پاسخ‌گویی، رهگیری و ارزیابی پس از اجرا به‌طور کامل در چرخه مقررات‌گذاری نهادینه نشده است.

براساس مؤلفه‌های استخراج شده، وضعیت مشارکت بخش خصوصی در ایران به‌شرح مندرج در جدول ۷، قابل جمع‌بندی است. ارزیابی‌های این جدول برمبنای اسناد و موارد قابل دسترس انجام شده است.

جدول ۷. تصویری از وضعیت موجود مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران (در مرحله تدوین پیش‌نویس)

مؤلفه	وضعیت موجود در ایران	متولی یا فرایند مرتبط	مسئله اصلی
دسترسی و نمایندگی	شورای گفت‌وگو، کمیته و دبیرخانه‌های آنها، مجرای رسمی ایجاد کرده‌اند.	شورا، کمیته، اتاق‌ها و تشکل‌ها	میزان فراگیری نمایندگی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و دسترسی گروه‌های کم‌نفوذ، روشن نیست.
زمان مشارکت	مشارکت غالباً پس از بروز مانع و به‌صورت واکنشی رخ می‌دهد.	دبیرخانه‌ها و کارگروه‌های تخصصی	ورود محدود به مرحله تعریف مسئله، طراحی گزینه و پیش‌نویس اولیه
کیفیت ورودی	برخی پیشنهادها مستند و برخی، کلی، فاقد شاخص، زمان‌بندی و ارزیابی تأثیرات هستند.	دبیرخانه‌ها، مراکز پژوهشی اتاق‌ها و دیگر دستگاه‌های ذی‌ربط	نبود پرونده استاندارد شامل تحلیل حقوقی، مالی، اجرایی و متن دقیق
عمق مشارکت	مشارکت عمدتاً مطالبه‌محور یا مشورتی است.	شورا، کمیته، کمیسیون‌های دولت	امکان بسیار محدود تبدیل پیشنهاد بخش خصوصی به پیش‌نویس رسمی
پاسخ‌گویی دولت	نتیجه و دلایل پذیرش، رد یا اصلاح پیشنهادها غالباً روشن نیست.	دستگاه مقررات‌گذار، کمیسیون‌ها و هیئت‌وزیران	نبود پاسخ مستدل و قابل انتشار
قابلیت رهگیری	تاریخ ارسال، ارجاع، بررسی و تصمیم نهایی به‌صورت منسجم ثبت نمی‌شود.	دبیرخانه‌ها و مسیر رسمی دولت	نبود شناسه و سامانه یا پرونده واحد برای هر پیشنهاد
ارزیابی پس از اجرا	ارزیابی منظم تأثیرات مقررات و بازخورد پس از اجرا، صورت نمی‌گیرد.	دستگاه مقررات‌گذار و دبیرخانه‌ها	محدود بودن مشارکت در مرحله تصویب یا پیگیری اولیه

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۶. پیشنهادها

۶-۱. پیشنهادهای شورای گفت‌وگو برای در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا در هیئت‌وزیران در موعد مقرر

شورای گفت‌وگو تلاش کرده در طول سال‌های گذشته برای اجرای حکم در دستورکار قرار گرفتن مصوبات خود ظرف بازه زمانی سی‌روزه، راهکارها و تدابیری پیشنهاد دهد. این مسئله واجد چنان اهمیتی بوده که بعضاً در مصوبات مربوط، ذیل عنوان «لازم‌الاجرا کردن» مصوبات شورای گفت‌وگو از آن یاد شده است؛ گو اینکه از منظر شورا، اجرای این حکم قانونی می‌تواند به‌منزله تحقق بخشیدن به مطالبه لازم‌الاجرایی مصوبات شورا باشد. به‌عبارت‌دیگر، اتاق‌ها و دبیرخانه‌های شورا و کمیته، مدعی هستند که فقط در صورتی مصوبات شورا و کمیته از اثربخشی لازم برخوردار خواهند بود که احکام مربوط به در دستورکار قرار گرفتن مصوبات آنها در بازه زمانی مشخص شده، به مرحله اجرا برسد. در ادامه به مهم‌ترین پیشنهادها و مصوبات شورا و دبیرخانه آن در این خصوص پرداخته شده و به اختصار نکاتی درباره آنها مطرح می‌شود.

۶-۱-۱. ارسال مصوبات شورای گفت‌وگو به معاون اول ریاست‌جمهوری

در بخشی از مصوبه نشست یکصد و سی‌وچهارم شورای گفت‌وگو، چنین پیشنهادی برای رفع معضل مورد بحث مطرح شده است: «... وزیر امور اقتصادی و دارایی (رئیس شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی) به‌منظور اجرای تبصره «۴» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، تعیین تکلیف مصوبات شورا در هیئت‌وزیران ظرف مدت سی روز راهکارهای پیشنهادی ذیل را جهت الحاق تبصره «۲» به ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت در نشست هیئت‌وزیران مطرح و مورد پیگیری قرار دهد:

- ارسال تصمیمات شورای گفت‌وگو به معاون اول ریاست‌جمهوری جهت در دستورکار قرار گرفتن موضوعات به‌صورت دوفوریتی در جلسات کمیسیون اقتصادی دولت با دعوت از دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و نمایندگان بخش خصوصی حسب مورد و طرح تصمیمات کمیسیون با اولویت در نشست هیئت‌وزیران...» [۳۴].

درخصوص پیشنهاد ارسال مصوبات شورا به معاون اول رئیس‌جمهور و طرح آنها به‌صورت دوفوریتی، چند ملاحظه وجود دارد:

نخست اینکه مطابق ماده (۲۲) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت»، تشخیص عادی، فوری یا دوفوریتی بودن موضوعات در صلاحیت رئیس‌جمهور یا معاون اول وی قرار دارد. تعیین دوفوریت به‌صورت عام و خودکار برای تمام مصوبات شورا، عملاً کارکرد نظام اولویت‌بندی موضوعات را تضعیف می‌کند؛ زیرا مصوبات شورا از نظر اهمیت، پیچیدگی، آثار مالی و تعداد دستگاه‌های ذی‌ربط یکسان نیستند. چنانچه همه این مصوبات دوفوریتی تلقی شوند، دوفوریت از یک وضعیت استثنایی به یک مسیر عادی تبدیل شده و ممکن است ازدحام دستورجلسات، کاهش فرصت بررسی کارشناسی و درنهایت رد یا مسکوت ماندن پیشنهادها را در پی داشته باشد.

اینکه، ارسال مستقیم مصوبات به معاون اول رئیس‌جمهور، بدون تعیین مرجع مسئول برای تکمیل مستندات، ارزیابی آثار و رفع اختلاف میان دستگاه‌ها، صرفاً محل ایجاد توقف را از دبیرخانه شورا به دفتر هیئت‌دولت منتقل می‌کند و الزاماً باعث کاهش مدت در دستورکار قرار گرفتن مصوبه در هیئت‌وزیران یا کاهش مدت رسیدگی به پیشنهاد نخواهد شد.

سوم اینکه، پیشنهاد مذکور باید با الزامات پیش‌بینی شده در «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» و دیگر مقررات نیز باید هماهنگ شود. طبق آیین‌نامه مذکور، پیشنهادهای قابل طرح در دولت باید دارای اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی، ارزیابی آثار و پیوست‌های لازم باشند و در موضوعات مرتبط با وظایف سایر دستگاه‌ها یا دارای بار مالی، نظر مراجع ذی‌ربط نیز اخذ شود.[۱] علاوه‌براین، در

۱. طبق تبصره «۲» ماده (۲۲) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» (الحاقی ۱۴۰۲/۳/۲۴): دستگاه‌های اجرایی باید پیشنهادهای خود را مطابق راهنماهای دفتر هیئت‌دولت در زمینه‌های مختلف از قبیل لزوم داشتن اسناد پشتیبان، مقدمه توجیهی، ارزیابی تأثیرات و پیوست‌ها به‌صورت الکترونیکی ارسال کنند».

مقررات مربوط به مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، به‌طور خاص برای تدوین پیش‌نویس هر مقرره نیز الزامات در نظر گرفته شده است؛ ازجمله در ماده (۳) «دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب‌وکار» (مصوب معاون حقوقی رئیس‌جمهور، مورخ ۱۴۰۳/۲/۱). درنتیجه، قرار دادن خودکار مصوبه شورا در مسیر دوفوریتی نمی‌تواند جایگزین آماده‌سازی پرونده مقرراتی و بررسی آثار حقوقی، مالی، اقتصادی و اجرایی آن شود. اگر مراحل و فرایند تدوین پیش‌نویس مقرره، حذف یا محدود شوند، احتمال تصویب مصوبات کم‌دوام، متعارض با قوانین و مقررات یا غیرقابل اجرا به‌دلایل مختلف، افزایش می‌یابد.

۲-۱-۶. تشکیل کمیسیون جدید در دولت

از دیگر مصوبات نشست یکصد و سی‌وچهارم شورای گفت‌وگو در راستای تحقق هدف مورد بحث، «تشکیل کمیسیون جدید در دولت با تعیین حق رأی مشخص و ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی جهت بررسی موضوعات ارسالی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» است [۳۵].

تشکیل کمیسیون خاص یا مشترک، با تصویب هیئت‌دولت و در حدود آیین‌نامه داخلی، امکان‌پذیر است. همچنین هیئت‌وزیران می‌تواند در چارچوب اصل یکصد و سی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی، تصویب برخی امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیونی متشکل از چند وزیر واگذار کند. بااین‌حال، این امکان قانونی به‌معنای آن نیست که کمیسیون پیشنهادی بتواند مصوبات نهادهایی مانند شورای گفت‌وگو را به‌طور مستقیم لازم‌الاجرا کند. نتیجه بررسی هر کمیسیون باید در مسیر تصمیم‌گیری دولت قرار گیرد و ایجاد یک کمیسیون بدون ملاحظاتی که برخی از آنها گفته شد، ممکن است تنها یک مرحله دیگر به فرایند طولانی موجود بیفزاید.

۳-۱-۶. پیگیری مصوبات شورا توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی

دبیرخانه شورا، الحاق تبصره‌ای به ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» را به این شرح پیشنهاد داده است: «مصوبات شورا چنانچه مستلزم طرح در هیئت‌دولت و تصویب‌نامه هیئت‌وزیران باشد، باید توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی؛ چنانچه مربوط به مجلس شورای اسلامی باشد توسط رئیس کمیسیون اقتصادی مجلس؛ و چنانچه مرتبط به قوه قضائیه باشد توسط یک نفر از معاونان قوه که در شورا عضویت دارند پیگیری شود و نتیجه اجرا یا تعیین‌تکلیف آن ظرف سی روز به دبیرخانه شورا گزارش شود...» [۳۶].

پیشنهاد واگذاری پیگیری مصوبات شورا به وزیر امور اقتصادی و دارایی و مقامات متناظر در مجلس و قوه قضائیه، بدون پیش‌بینی ابزار، ضمانت اجرا و فرایند مشخصی برای این پیگیری، اثربخش به‌نظر نمی‌رسد. وزیر امور اقتصادی و دارایی هم‌اکنون رئیس شورای گفت‌وگو بوده و از امکان طرح و پیگیری موضوعات در دولت برخوردار است و تکرار این مسئولیت در یک مقرره جدید، ظرفیت نهادی تازه‌ای ایجاد نمی‌کند.

۴-۱-۶. پیشنهاد در نظر گرفتن مصوبات شورا و کمیته در حکم مصوبات کمیسیون‌های تخصصی هیئت‌وزیران

دبیرخانه شورا در قالب پیشنهاد الحاق تبصره‌ای به ماده (۲۲) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت[۱] چنین تصریح کرده است: «مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی ... و کمیته حمایت از کسب‌وکار ...، در حکم مصوبات کمیسیون‌های تخصصی هیئت‌وزیران هستند؛ مصوبات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش‌خصوصی از طریق دبیرخانه شورا به وزیر امور اقتصادی و دارایی و کمیته حمایت از کسب‌وکار از طریق دبیرخانه این کمیته به معاون حقوقی رئیس‌جمهور ارسال می‌شود...» [۳۷].

این پیشنهاد از نظر حقوقی و اجرایی با ابهامات بیشتری در مقایسه با پیشنهادهای قبلی روبه‌رو است. تصمیم کمیسیون‌های تخصصی دولت، محصول فرایندی معین شامل ارجاع رسمی، بررسی حقوقی، اخذ نظر دستگاه‌های مرتبط، تشکیل جلسه با نصاب

۱. در صدر ماده (۲۲) «آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت» مقرر شده است: «موضوعاتی می‌توانند در جلسات کمیسیون‌ها و نهایتاً در هیئت‌دولت مطرح شوند که منحصراً از طرف رئیس‌جمهور و معاونان رئیس‌جمهور و وزرا برای معاون اول رئیس‌جمهور ارسال شده باشد. این موضوعات ممکن است جنبه عادی، فوری، یا دوفوریتی داشته باشد، تشخیص نهایی امر با رئیس‌جمهور یا معاون اول اوست».

مقرر و رأی اعضای ذی‌صلاح است. درمقابل، شورای گفت‌وگو، نهادی با کارکرد مشارکتی است. مشارکت بخش خصوصی در شناسایی مسائل و ارائه راه‌حل، نقطه قوت شورا محسوب می‌شود؛ اما این مشارکت باید از صلاحیت دولت در وضع مقررات و مسئولیت مقامات عمومی در قبال آثار تصمیمات و مصوبات تفکیک شود. هم‌ارز دانستن مصوبات نهادهایی مانند شورای گفت‌وگو و نهادهای زیرمجموعه دولت، بدون تعیین حدود نقش مشورتی اعضای غیردولتی، می‌تواند مرز میان پیشنهاد سیاستی و تصمیم مقرراتی را مخدوش کند و ابهاماتی درباره مسئولیت، تعارض منافع و قابلیت‌های نظارت بر تصمیمات و مصوبات ایجاد نماید.

سوای آنچه راجع به برخی از ایرادات هریک از پیشنهادهای مطرح شده گفته شد، ایراد مشترکی نیز در همه پیشنهادهای مطرح شده قابل توجه است؛ به این شرح که در پیشنهادهای ارائه شده، همه مصوبات شورا، واجد مسیر حقوقی یکسان فرض شده‌اند. این درحالی است که برخی مصوبات شورا ممکن است با تصمیم یک وزیر یا دستگاه اجرایی قابل اجرا باشند، برخی نیازمند تصویب هیئت‌وزیران هستند، برخی مستلزم اصلاح قانون هستند و برخی نیز در صلاحیت قوه قضائیه یا نهادهای خارج از دولت قرار می‌گیرند. ارسال همه این موارد به یک مرجع یا کمیسیون واحد، بدون طبقه‌بندی و در نظر گرفتن ماهیت مصوبه، پیشنهاد یا تصمیم، هم موجب تحمیل موضوعات غیرضروری به دستورکارهای هیئت‌وزیران می‌شود و هم درخصوص بررسی و مقرره‌گذاری راجع به موضوعاتی که خارج از صلاحیت دولت است، انتظاراتی غیرواقعی و ناشدنی ایجاد می‌کند. ازاین‌رو، پیش از تعیین مسیر پیگیری، باید ماهیت حقوقی هر مصوبه شورا و مرجع ذی‌صلاح برای اتخاذ تصمیم درباره آن مشخص شود. آنچه گفته شد، یکی از مهم‌ترین مواردی است که در احکام مندرج در تبصره «۴» بند «الف» ماده (۱۲) و تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مورد ملاحظه قرار نگرفته است، و درواقع، یکی از دلایل اصلی عدم اجرای احکام مذکور محسوب می‌شود.

۵-۱-۶. ارزیابی کلی پیشنهادها

در جدول ۸، همه گزینه‌های مداخله توضیح داده شده، نوع و امکان اجرای آنها براساس ماهیت مشکلات و مسائل، قابل مشاهده است.

جدول ۸. ارزیابی گزینه‌های پیشنهادی برای بهبود کیفیت مشارکت بخش خصوصی در تدوین پیش‌نویس مقررات در ایران

گزینه مداخله	نوع مداخله	امکان اجرا
تدوین قالب استاندارد پرونده پیشنهاد مقرراتی	فرایندی	زیاد
ایجاد شناسه و سامانه رهگیری پیشنهادها	فرایندی	زیاد
تقویت شبکه پژوهشی اتاق‌ها و تشکل‌ها	مدیریتی	متوسط
الزام به تجمیع نظرات ذی‌نفعان و ارزیابی تأثیرات مقرره	فرایندی	متوسط
تشکیل نهاد یا کمیسیون جدید در دولت	ساختاری و حقوقی	نامطمئن و پرریسک (مغایر با قانون)
قرار دادن مصوبات شورا در حکم مصوبات کمیسیون‌های دولت	ساختاری و حقوقی	نامطمئن و پرریسک (مغایر با قانون)
تفویض مستقیم صلاحیت مقررات‌گذاری به بخش خصوصی	ساختاری و حقوقی	نامطمئن و پرریسک (مغایر با قانون)

مأخذ: همان.

براساس مقایسه صورت گرفته بین پیشنهادها، اولویت نخست باید اصلاح مسیر، کیفیت ورودی، تعیین مسئول، رهگیری و پاسخ‌گویی باشد؛ زیرا این اقدامات بدون ایجاد ساختار موازی و با استفاده از ظرفیت‌های موجود قابل اجرا هستند. در بخش آتی، نتیجه و توصیه پیش‌گفته به‌نحو تفصیلی توضیح داده شده است.

۲-۶. ضرورت انسجام و توانمندسازی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی

با توجه به نکات توضیح داده شده در قسمت پیشین، به‌نظر می‌رسد راه‌حل‌ها و تدابیر پیشنهادی ازسوی شورای گفت‌وگو و دبیرخانه آن، گره از مشکل مورد بحث گزارش حاضر (در دستورکار قرار نگرفتن مصوبات شورا و کمیته در هیئت‌وزیران ظرف سی روز) نخواهد گشود. حتی در موارد، راه‌حل‌های مطرح شده غیرقابل اجراست و قابل پیش‌بینی است که ازسوی دولت مورد استقبال و پذیرش قرار نخواهد گرفت؛ چراکه اختیارات هیئت‌دولت در مقررات‌گذاری طبق قانون اساسی، قوانین عادی و آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت، مشخص شده و هرگونه مشارکت که به‌نوعی به حوزه انحصاری مقررات‌گذاری دولت خدشه وارد کند، با مقاومت شدید مواجه خواهد شد. برای مثال، چنان‌که پیشتر گفته شد، در نظر گرفتن مصوبات شورا و کمیته «در حکم مصوبات کمیسیون‌های تخصصی هیئت‌وزیران» یا تشکیل کمیسیونی در دولت برای «بررسی موضوعات ارسالی» ازسوی شورا و کمیته، مستلزم تغییرات اساسی در نظامات قانونی، مقرراتی و اجرایی است. ازاین‌رو، موانع اجرای احکام قانونی ناظر به در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته ظرف سی روز در هیئت‌وزیران را باید در عوامل دیگر جستجو کرد. به‌تبع، رفع این موانع نیز مستلزم اتخاذ تدابیری متفاوت از اصلاح آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت یا وضع و اصلاح هر مقرره یا قانون دیگر بوده که در ادامه توضیح داده شده است.

احکام قانونی درخصوص در دستورکار قرار گرفتن مصوبات شورای گفت‌وگو و کمیته کسب‌وکار در هیئت‌وزیران ظرف سی روز، با هدف مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و بهبود محیط کسب‌وکار در نظر گرفته و فرض بر این بوده که مطالبات و نظرات بخش خصوصی از طریق چنین نهادهایی، تبدیل به پیش‌نویس مقرره خواهند شد. اما مکرراً بر این واقعیت تأکید شد که چنین احکامی، گرچه با خوش‌بینی بسیار و با نیت و اراده بهبود محیط کسب‌وکار تصویب شده‌اند، اما به‌دلایل مختلف به مرحله اجرا نرسیده و حتی شاید بتوان آنها را غیرقابل اجرا نیز ارزیابی کرد. ازجمله این دلایل، نبود نظامات و ترتیبات نهادی برای انجام پژوهش‌های لازم در اتاق‌ها و تهیه و ارائه گزارش‌های مدنظر قانونگذار به این نهادها بوده است. ازسوی‌دیگر، دولت و نهادهای مرتبط با تدوین مقرره نیز پذیرای چنین رویه‌هایی در فرایند تدوین مقرره نیستند. لذا قابل پیش‌بینی است در شرایط فعلی، دولت و دیگر نهادهای مقررات‌گذار از این پیش‌نویس‌ها استقبال نخواهد کرد و حتی در صورت همدلی نیز به‌کندی و با تغییرات بسیار، احتمال تصویب مقرره مربوط با توجه به تشریفات و آیین‌های مندرج در آیین‌نامه داخلی دولت و دیگر مقررات مرتبط، وجود خواهد داشت.

حکم قانونی مربوط به قرار گرفتن مصوبات شورا و کمیته در دستورکار هیئت‌وزیران باید در کنار تشریفات و آیین‌های عمومی طرح پیشنهاد تصویب مقرره در دولت تفسیر شود. قرار گرفتن مصوبه در دستورکار هیئت‌وزیران لزوماً به‌معنای طرح مستقیم و بدون بررسی مقدماتی آن در جلسه اصلی هیئت‌وزیران نیست؛ بلکه حسب موضوع، پیشنهاد باید از مسیر رسمی دولت، شامل ثبت، ارجاع، بررسی کارشناسی و رسیدگی در کمیته‌ها و کمیسیون‌های ذی‌ربط عبور کند. ازاین‌رو، مسئله اصلی صرفاً ارسال مستقیم مصوبه به هیئت‌وزیران نیست، بلکه تعیین روشن مقام مسئول ارسال، تکمیل پرونده کارشناسی، آغاز فرایند رسمی رسیدگی و تضمین انجام این مراحل در مهلت مقرر است. ابهام یا فقدان مسئولیت مشخص در هریک از این مراحل می‌تواند به توقف یا طولانی‌شدن فرایند منجر شود. الزامات پیش‌گفته، نیازمند طراحی، برنامه‌ریزی و اجرای دقیق است.

با وجود این، نمی‌توان از حذف امکان و فرصت موجود در قانون که برای بخش خصوصی فرصت فوق‌العاده‌ای برای مشارکت مستقیم در مقررات‌گذاری محسوب می‌شود، دفاع کرد. به‌عبارت‌دیگر، اجرایی نشدن این فرصت‌ها و امکانات یا اذعان به این واقعیت که در آینده نزدیک نیز به مرحله اجرا نخواهند رسید، دلایلی منطقی و موجه برای توصیه به حذف آن نیست؛ بلکه به‌نظر می‌رسد باید در جهت و در راستای اجرایی شدن آن، هرچندبه‌طور ناقص و کم‌اثرتر، گام برداشت. مسئله مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری را نمی‌توان صرفاً به رعایت یا عدم رعایت مهلت سی‌روزه تقلیل داد و موانع موجود را می‌توان به سطوح مختلف تفکیک

کرد. درمجموع می‌توان گفت، مسئله مشارکت بخش خصوصی در فرایند مقررات‌گذاری، فقدان حق یا امکان مشارکت نیست، بلکه بیش از هر چیز به فقدان یک زنجیره منسجم تولید و انتقال سیاست مقرراتی بازمی‌گردد.

در پیشنهاد نهایی گزارش حاضر، سطح کیفیت ورودی مسائل از طرف بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است، ازجمله نحوه تعریف مسئله، اعتبار شواهد، توجه به آثار تصمیم بر سایر ذی‌نفعان، سازگاری پیشنهاد با سیاست‌های کلان و کیفیت متن پیشنهادی. برای ارتقای مشارکت بخش خصوصی در تهیه و انتقال پیشنهادهای مقرراتی، دستکم سه گزینه قابل تصور است: نخست، ایجاد یک نهاد یا سازمان تخصصی جدید؛ دوم، ایجاد یک شبکه رسمی با مرجع راهبری و مدیریت مشخص؛ و سوم، اصلاح و تقویت ترتیبات موجود از طریق تعیین مسئولیت‌ها، بهبود تقسیم کار، استانداردسازی فرایند و استفاده هماهنگ‌تر از ظرفیت‌های کارشناسی موجود.

گزینه نخست، یعنی ایجاد نهاد جدید، در صورتی قابل توجیه است که بررسی ظرفیت‌های موجود نشان دهد وظایف مورد نیاز در هیچ‌یک از نهادهای فعلی قابل انجام نیست یا خلئی وجود دارد که از طریق اصلاح فرایندها قابل رفع نیست. ایجاد نهاد جدید، درمقابل، مستلزم تعریف مأموریت، حدود اختیار، منابع، رابطه آن با نهادهای موجود و سازوکار پاسخ‌گویی است و در صورت فقدان چنین توجیهی، می‌تواند به افزایش موازی‌کاری و پراکندگی مسئولیت‌ها منجر شود.

گزینه دوم، ایجاد شبکه با مدیریت واحد، از حیث عملیاتی می‌تواند هماهنگی میان ظرفیت‌های موجود را افزایش دهد؛ اما خود نیازمند تعیین مرجع راهبری، مسئولیت اعضا، حدود اختیار، نحوه تقسیم کار و پاسخ‌گویی است. بنابراین، این گزینه نیز بدون بررسی قبلی ترتیبات موجود و اثبات ضرورت آن، نمی‌تواند به‌عنوان راه‌حل قطعی پیشنهاد شود.

گزینه سوم، یعنی اصلاح ترتیبات موجود، بر این فرض استوار است که بخش عمده‌ای از مشکلات شناسایی شده ناشی از ضعف فرایند، تقسیم کار، رهگیری و هماهنگی است و نه فقدان کامل ظرفیت سازمانی. مزیت این گزینه در آن است که می‌تواند با استفاده از امکانات و ظرفیت‌های موجود، اصلاحات را با هزینه سازمانی کمتر و بدون ایجاد ساختار موازی دنبال کند. براساس شواهد گردآوری شده در پژوهش حاضر، در مرحله کنونی، این گزینه باید مبنای اقدامات اصلاحی قرار گیرد و بررسی ایجاد هرگونه ساختار جدید، به مرحله بعد و پس از ارزیابی دقیق ظرفیت‌ها و خلأهای موجود موکول شود. بنابراین، پیشنهاد نهایی، اصلاح ترتیبات موجود، روشن کردن مسئولیت‌ها، استانداردسازی ورودی‌های کارشناسی، تقویت هماهنگی میان ظرفیت‌های موجود و ایجاد سازوکار قابل رهگیری برای انتقال و پیگیری پیشنهادهای مقرراتی است.

در راستای اصلاح فرایندی، مهم‌ترین سیاست و تدبیری که باید در دستورکار اتاق‌ها قرار گیرد، تقویت نهادهای پژوهشی مرتبط با شورای گفت‌وگو و کمیته بهبود محیط کسب‌وکار و کارآمدسازی بیشتر آنهاست. ازجمله این نهادها عبارت‌اند از:

- مرکز پژوهش‌های اتاق ایران؛
- اتاق‌های استانی و نهادهای پژوهشی وابسته به آنها (به‌ویژه اتاق تهران و نهاد پژوهشی آن با عنوان «معاونت مطالعات اقتصادی و آینده‌پژوهی»)؛
- «مرکز بهبود کسب‌وکار» (متشکل از دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای جدیدالتأسیسی با عنوان «شورای راهبردی بهبود محیط کسب‌وکار»)؛
- کمیسیون‌های تخصصی اتاق‌ها؛
- دیگر تشکل‌های اقتصادی.

چنان‌که پیشتر تأکید شد، بخش مهمی از مشکلات شناسایی شده، ماهیتی فرایندی دارد و به‌نحوه دریافت و اولویت‌بندی مسائل، کیفیت و کفایت مستندات کارشناسی، تعیین مسئول هر مرحله، نحوه انتقال پیشنهاد به دستگاه ذی‌ربط، رهگیری آن در فرایند

تصمیم‌گیری، نحوه تعامل دبیرخانه‌های شورا و کمیته با دستگاه‌های اجرایی و همچنین مشخص بودن نتیجه بررسی پیشنهادها مربوط می‌شود. ازاین‌رو، پیش از هرگونه پیشنهاد برای ایجاد ساختار جدید، باید مشخص شود که کدام‌یک از این گلوگاه‌ها ناشی از فقدان ظرفیت سازمانی است و کدام‌یک را می‌توان از طریق اصلاح فرایندها، تقسیم کار، هماهنگی و استفاده مؤثرتر از ظرفیت‌های موجود برطرف کرد.

ظرفیت‌های کارشناسی متعددی در مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اتاق‌های استانی، کمیسیون‌های تخصصی، مرکز بهبود کسب‌وکار و تشکل‌های اقتصادی وجود دارد که بخشی از کارکردهای مورد نیاز برای شناسایی مسئله، گردآوری داده، تحلیل آثار مقررات و ارائه پیشنهاد را دارا هستند. بنابراین، مسئله اصلی را می‌توان پیش از ایجاد ظرفیت سازمانی جدید، در قالب نحوه سازماندهی و به‌کارگیری ظرفیت‌های موجود مورد بررسی قرار داد. از این منظر، کارآمدسازی ترتیبات موجود، می‌تواند راهکاری قابل دفاع محسوب شود. منظور از این رویکرد، ایجاد سازمان یا تشکیلات جدید نیست، بلکه تعیین روشن وظایف و مسئولیت‌ها در هر مرحله از فرایند، استفاده از ظرفیت تخصصی موجود متناسب با موضوع، استانداردسازی حداقل الزامات یک پیشنهاد مقرراتی، تعیین مسئول پیگیری، ایجاد امکان رهگیری پرونده و ثبت نتیجه بررسی پیشنهادهاست. درچنین ترتیبی، هریک از نهادهای موجود می‌توانند در حدود وظایف و ظرفیت‌های خود نقش ایفا کنند و هماهنگی میان آنها نیز برمبنای یک فرایند مشخص، نه ایجاد یک ساختار موازی، صورت گیرد. بر این اساس، پیش از تصمیم درباره هرگونه تغییر نهادی، لازم است ظرفیت‌ها و وظایف نهادهای موجود، حدود مسئولیت هریک، موارد هم‌پوشانی، خلأهای احتمالی، کیفیت تعامل آنها با دبیرخانه‌های شورا و کمیته و نحوه انتقال خروجی‌های کارشناسی به فرایند رسمی دولت بررسی شود. نتیجه این بررسی، می‌تواند مشخص کند که آیا اصلاح فرایندهای موجود کفایت می‌کند یا در برخی حوزه‌های خاص، ایجاد ترتیبات سازمانی جدید ضرورت دارد.

به‌طور خلاصه، کیفیت مشارکت بخش خصوصی در تهیه پیش‌نویس مقررات براساس چند مؤلفه به‌شرح زیر، قابل ارزیابی است:

- دقت در تعریف مسئله و شناسایی اشخاص و فعالیت‌های متأثر از آن؛
- برخورداری پیشنهاد از شواهد و اطلاعات کافی؛
- صحت استنادهای قانونی و تعیین دقیق مقرره نیازمند اصلاح؛
- وضوح و انسجام متن پیشنهادی؛ توجه به آثار مالی، اجرایی و سازمانی؛
- مشارکت تشکل‌ها و ذی‌نفعان مرتبط؛
- قابلیت رهگیری پیشنهاد از زمان طرح تا تصمیم نهایی.

هرچه پیشنهاد یا مصوبه از حیث مؤلفه‌های مذکور از کیفیت بیشتری برخوردار باشد، امکان ورود آن به فرایند رسمی مقررات‌گذاری و استفاده مستقیم از آن در تدوین مقرره افزایش خواهد یافت.

برمبنای تحلیل‌های پیش‌گفته، اصلاح فرایند مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری را می‌توان از طریق چند اقدام مشخص دنبال کرد:

نخست؛ تعیین مسئول هر پرونده مقرراتی و ایجاد سازوکار رهگیری: برای هر پیشنهاد باید مرجع مسئول دریافت، تکمیل، پیگیری و ثبت نتیجه مشخص باشد و وضعیت پرونده از زمان طرح مسئله تا تصمیم نهایی قابل مشاهده و گزارش‌گیری باشد.

دوم؛ استانداردسازی حداقل الزامات پیشنهادهای مقرراتی: پیشنهادهایی که ازسوی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در اینجا، به‌طور خاص ازسوی دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار مطرح می‌شوند، حسب مورد، باید مشتمل‌بر تعریف مسئله، مبنای قانونی، شواهد و داده‌های پشتیبان، ذی‌نفعان، آثار اقتصادی و اجرایی، گزینه‌های جایگزین و متن پیشنهادی باشند. این امر به ارتقای کیفیت ورودی‌های بخش خصوصی کمک می‌کند.

سوم؛ استفاده از ظرفیت‌های کارشناسی موجود: ظرفیت‌های موجود در اتاق ایران، اتاق‌های استانی، کمیسیون‌های تخصصی، مرکز بهبود کسب‌وکار و تشکل‌های اقتصادی باید متناسب با موضوع و تخصص مورد استفاده قرار گیرند. در این چارچوب، تقسیم کار باید براساس موضوع و تخصص انجام و از انجام مطالعات موازی جلوگیری شود.

چهارم؛ تقویت هماهنگی میان دبیرخانه‌های شورا و کمیته و دستگاه‌های ذی‌ربط: پیش از ارسال پیشنهاد به مرجع تصمیم‌گیر، تا حد امکان باید نظرات دستگاه‌های متأثر، مستندات کارشناسی و ایرادات حقوقی و اجرایی، دریافت شده و در پرونده پیشنهاد منعکس شود. هدف از این اقدام، کاهش اختلافات و اصلاحات اساسی در مراحل بعدی فرایند است.

پنجم؛ ثبت و انتشار نتیجه بررسی پیشنهادها: دبیرخانه‌های شورا و کمیته باید برای هر پیشنهاد، تاریخ طرح، نتیجه بررسی، مرجع تصمیم‌گیر، وضعیت پذیرش یا رد و در صورت امکان، دلایل تصمیم را ثبت کنند. انتشار دوره‌ای این اطلاعات می‌تواند امکان ارزیابی میزان اثرگذاری پیشنهادهای بخش خصوصی و شناسایی نقاط توقف فرایند را فراهم کند.

ششم؛ اجرای آزمایشی اصلاحات در چند حوزه پرتکرار: پیش از تعمیم سازوکارهای پیشنهادی، می‌توان آنها را در حوزه‌هایی مانند مقررات ارزی، گمرکی، مالیاتی و بیمه‌ای، به‌صورت آزمایشی اجرا کرد و براساس نتایج حاصل، اصلاحات لازم را اعمال کرد.

علاوه‌بر آنچه گفته شد، این ملاحظه نیز واجد اهمیت است که توانمندسازی کارشناسی بخش خصوصی نباید صرفاً به تولید گزارش‌های پژوهشی یا تأسیس نهادهای مطالعاتی محدود شود. یکی از مهم‌ترین کارکردهای مورد انتظار از اتاق‌ها و دیگر تشکل‌های اقتصادی، ایجاد سازوکاری نظام‌مند برای گردآوری، پالایش و انتقال اطلاعات واقعی محیط کسب‌وکار به نهاد مقررات‌گذار است. برای هر موضوع مقرراتی، دبیرخانه شورا یا کمیته باید پیش از نهایی کردن پیشنهاد، ذی‌نفعان اصلی و گروه‌های متأثر را شناسایی کرده و از طریق فراخوان نظر، جلسات تخصصی، پرسش‌نامه، دریافت داده‌های بنگاهی و مشورت با تشکل‌های مرتبط، اطلاعات مورد نیاز را گردآوری کند. خروجی این فرایند نباید به ارائه یک «نظر واحد» بدون نشان دادن اختلاف دیدگاه‌ها محدود شود، گرچه درنهایت در جمع‌بندی، یک نظر باید مبنا قرار داده شده و بر آن اساس، پیشنهاد یا مصوبه تنظیم و تصویب شود. گزارش نهایی باید مشخص کند چه گروه‌هایی مورد مشورت قرار گرفته‌اند، مهم‌ترین آثار مورد انتظار مقرره بر هر گروه چیست، چه دیدگاه‌های موافق و مخالفی مطرح شده، داده‌ها و شواهد میدانی چه تصویری ارائه می‌کنند و به چه دلیل یا دلایلی، یک گزینه بر سایر گزینه‌ها ترجیح داده شده است. بدین‌ترتیب، کارکرد نهاد کارشناسی، جایگزین کردن نظر پژوهشگر با نظر فعالان اقتصادی نیست؛ بلکه تبدیل داده‌ها، تجربه‌های میدانی و دیدگاه‌های متعارض فعالان اقتصادی به ورودی نظام‌مند، قابل ارزیابی و قابل استفاده برای تصمیم‌گیران دولتی است.

درمجموع، یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که ارتقای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، در شرایط موجود، بیش از هر چیز به اصلاح و کارآمدسازی فرایندهای موجود نیاز دارد. دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، با توجه به جایگاه قانونی و ظرفیت‌های موجود، می‌توانند محور این اصلاح قرار گیرند؛ مشروط بر آنکه فرایند دریافت و اولویت‌بندی مسائل، بررسی کارشناسی، تدوین پیشنهاد، هماهنگی با دستگاه‌های ذی‌ربط، ارسال رسمی، رهگیری و ثبت نتیجه، به‌صورت روشن و منسجم سازماندهی شود. در کنار آن، استفاده هدفمند از ظرفیت‌های کارشناسی موجود در اتاق‌ها، کمیسیون‌ها و تشکل‌های اقتصادی می‌تواند کیفیت پیشنهادهای مقرراتی را ارتقا دهد. بنابراین، مسیر پیشنهادی گزارش، تقویت سازوکارهای موجود از طریق اصلاح فرایند، تقسیم کار، استانداردسازی ورودی‌های کارشناسی، تعیین مسئولیت و ایجاد نظام شفاف رهگیری است؛ مسیری که می‌تواند بدون ایجاد ساختارهای موازی، ظرفیت قانونی موجود برای مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری را به‌صورت مؤثرتری فعال کند.

۷. پیوست‌ها

جدول ۱ پیوست. مهم‌ترین دستاوردهای شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا پایان ۱۴۰۴

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
	۱۳۹۶	
۱	کاهش دوره زمانی حسابرسی تأمین اجتماعی از کارفرمایان از مدت ۱۰ سال به ۱ سال	مقرراتی
۲	مرتفع شدن بخشی از مشکلات ناشی موضوع ماده (۱۶۹) مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در پذیرش معاملات مؤدیان در صورت احراز اصل صحت معامله	مقرراتی
۳	رفع مشکل اسناد خزانه اسلامی به‌منظور حفظ قدرت خرید تا تاریخ سررسید اسناد با اخذ تأیید کمیته فقهی سازمان بورس	مقرراتی
	۱۳۹۷	
۴	ایجاد زمینه پذیرش اسناد خزانه اسلامی در فرابورس	مقرراتی
۵	ابلاغ امکان تهاتر بدهی دولت بین دولت، بخش خصوصی و بانک‌ها با یکدیگر در قانون بودجه سنواتی	قانونی
۶	اعمال نظرات بخش خصوصی در آیین‌نامه هیئت‌وزیران برای واگذاری طرح‌های نیمه‌تمام در قالب مشارکت عمومی و خصوصی	مقرراتی
۷	اعمال معافیت مالیات بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی	قانونی - مقرراتی
۸	تسهیل مقررات «نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور»	مقرراتی
۹	برقراری امکان تأمین ارز برای تسویه اعتبارات اسنادی گشایش‌یافته قبل از ۱۳۹۷/۵/۱۶ با ابلاغ مصوبات هیئت‌وزیران	مقرراتی
۱۰	پیگیری تسهیل و تسریع ثبت سفارش واردکنندگان با ایجاد سیستم اعتبارسنجی و رتبه‌بندی بازرگانان در وزارت صمت	اجرایی
	۱۳۹۸	
۱۱	تسهیل در پذیرش انواع تضامین در خرید ارز در کالاهای وارداتی با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی	مقرراتی
۱۲	تمدید مهلت رفع تعهد ارزی و استفاده از معافیت مالیاتی صادرکنندگان با صدور بخشنامه بانک مرکزی	مقرراتی
۱۳	رفع الزام اخذ گواهی موضوع تبصره «۱» ماده (۱۸۶) قانون مالیات مستقیم در تمدید ضمانت‌نامه‌ها و گشایش اعتبار اسنادی	مقرراتی
۱۴	حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی در ارزیابی کالاهای وارداتی با عقد تفاهم‌نامه مشترک	اجرایی
۱۵	ایجاد امکان تبدیل انواع شرکت‌های تجاری به یکدیگر	مقرراتی
۱۶	حذف الزام ارائه مفاصاحساب مالیاتی (گواهی تبصره «۱» ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم) به بانک‌ها برای صدور یا تمدید ضمانت‌نامه‌های بانکی و گشایش اعتبار اسنادی تا سقف ۵ میلیارد ریال برای اشخاص حقوقی و ۲ میلیارد ریال برای اشخاص حقیقی	مقرراتی
۱۷	اصلاح آیین‌نامه ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید مبنی‌بر بازپرداخت بدهی بدهکاران ارزی صندوق ذخیره و توسعه مشمول ماده (۲۰) قانون به‌صورت ریالی و برمبنای هر دلار ۱۲۲۶ تومان تا شهریور ۱۳۹۹	مقرراتی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
	۱۳۹۹	
۱۸	برخورداری شرکت‌های پذیرش شده در بورس در سال ۱۳۹۹ از مشوق مالیاتی، مبنی‌بر عدم ورود سازمان امور مالیاتی به حساب‌های سنوات گذشته ایشان فراتر از یک سال، با تصویب و ابلاغ مصوبه شورای گفت‌وگو در شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا	مقرراتی
۱۹	برقراری امکان صدور ضمانت‌نامه ریالی توسط بانک‌ها جهت تضمین تعهدات ارزی صادرکنندگان فولاد	اجرایی
۲۰	امکان استفاده از ارز متقاضی و واردات بدون انتقال ارز جهت واردات، امکان صدور اعلامیه تأمین ارز برای کالاهای اساسی اعتباری با تعهد سه‌ماهه (جهت تأمین ارز ترجیحی) توسط بانک مرکزی، امکان ترخیص کالاهای اساسی و کالاهای ضروری مورد نیاز واحدهای تولیدی با تشخیص و اعلام وزارت صمت (دارای قبض انبار تا ۱۰ آبان‌ماه ۹۹)، بدون الزام به کد رهگیری بانک مرکزی و نهایتاً ترخیص درصدی کالاهای اساسی و نهاده‌های تولید تا سقف ۹۰ درصد که در صف تخصیص یا تأمین ارز بانکی هستند (با تعیین اولویت توسط وزارت صمت)	مقرراتی
۲۱	رفع مشکل تعقیب قضایی کارگزاران گمرکی و ترخیص‌کاران به‌دلیل بدهی مالیاتی صاحبان کالا	اجرایی
۲۲	پذیرش عدم تعلق هزینه اجرای ثبت نسبت به اسناد رهنی	اجرایی
	۱۴۰۰	
۲۳	رفع مشکل تسهیلات‌گیرندگان ارزی حوزه صادرات خدمات فنی و مهندسی	اجرایی
۲۴	اصلاح نرخ تعرفه گاز حوزه پایین‌دست صنایع فلزی و فولادی با ابلاغ کمیسیون ویژه جهش تولید مجلس شورای اسلامی (موضوع حکم بند «b» تبصره «۱» قانون بودجه ۱۴۰۰)	اجرایی- تفسیری
۲۵	اعلام مشمولیت فعالیت آبزی‌پروری در ماده (۵۸) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱) و عدم اخذ آب‌بها از آنها با صدور نظریه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری	اجرایی- تفسیری
۲۶	کاهش حق بیمه قراردادهای دریایی از ۷ درصد به ۳ درصد با ابلاغ بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی به شماره ۹۹۴۸/۱۴۰۰/۱۰۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۹/۲۸	مقرراتی
	۱۴۰۱	
۲۷	اعمال معافیت مالیاتی بند «ب» ماده (۴۵) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در انواع صادرات با ابلاغ بخشنامه سازمان امور مالیاتی	مقرراتی
۲۸	تسهیل تجارت ایران و قطر در ایام جام جهانی با تخصیص سوخت یارانه‌ای به کشتی‌ها و قایق‌های مسافری و تفریحی	مقرراتی
۲۹	رفع مشکل روش محاسبه حقوق دستمزد مسئولین فنی بهداشتی دامپزشکی برمبنای روش ضربی با اعلام سازمان دامپزشکی کشور	اجرایی
۳۰	رفع مشکل قراردادهای فاقد تعدیل فعالان اقتصادی در حوزه صنعت احداث در سال ۱۴۰۱ با تمدید دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل توسط سازمان برنامه و بودجه	مقرراتی
۳۱	تسهیل پرداخت مالیات ارزش افزوده واردات ماشین‌آلات و تجهیزات تولید (اخذ گواهی چک)	اجرایی
۳۲	پرداخت بخشی از مطالبات نیروگاه‌های تولید برق تجدیدپذیر	اجرایی
۳۳	حل مشکلات تفویض اختیار بخشودگی جرائم و تقسیط بدهی مالیاتی در سال ۱۴۰۱ با ابلاغ بخشنامه شماره ۵۵۸۳۸/۲۰۰/د مورخ ۱۴۰۱/۹/۵ سازمان امور مالیاتی	مقرراتی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
۳۴	اصلاح ضوابط احداث بارگاه زرشک، انگور و عناب در استان‌های محل کشت این محصولات	مقرراتی
۳۵	تسهیل افزایش یافتن سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور با ابلاغ سند توسعه بخش تعاون طی تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به شماره ۲۴۳۱۶۳/ت ۶۰۵۴۶ هـ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۲۸	مقرراتی
۳۶	رفع مشکل دریافت حق بیمه قراردادهای خدمات دریایی با ایجاد وحدت رویه در تشخیص کشتی با صدور بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی به شماره ۸۴۷۵/۱۴۰۱/۵۰۲۰ مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۱۶	مقرراتی
۳۷	رفع مشکل فعالان اقتصادی با ترخیص درصدی مواد اولیه واحدهای تولیدی تا سقف ۹۰ درصد بدون مطالبه کد رهگیری بانک و با رعایت فهرست تعرفه‌های ابلاغی با ابلاغ بخشنامه توسط گمرک جمهوری اسلامی تا پایان آبان ۱۴۰۲	مقرراتی
۳۸	کاهش عوارض صادرات سیب‌زمینی از کلیه مبادی خروجی کشور تا پایان اسفندماه سال ۱۴۰۱	مقرراتی
	۱۴۰۲	
۳۹	رفع مشکل فعالان اقتصادی در ارتباط با مطالبه نامه‌های کسر دریافتی گمرک در خصوص مابه‌التفاوت نرخ ارز واردات در دوره بهار ۱۴۰۱	مقرراتی
۴۰	رفع مشکل صادرکنندگان محصولات کشاورزی در ارتباط با پرداخت نیم درصد عوارض صادراتی با اعلام فهرست اقلام مشمول اخذ عوارض صادراتی آب مجازی	مقرراتی
۴۱	برطرف شدن مشکلات چک‌های صیادی در عدم امکان واریز مابه‌التفاوت وجه چک و وجه مسدود شده به حساب‌جاری و رفع سوءاثر از چک	مقرراتی
۴۲	رفع مشکل ترخیص و انجام تشریفات گمرکی قطعات مورد نیاز صنعت هواپیمایی کشور بدون اخذ تأییدیه از بانک مرکزی با ارسال نامه بانک مرکزی و ابلاغ بخشنامه گمرک ایران	مقرراتی
۴۳	برقراری امکان اخذ چک بابت مالیات و عوارض ارزش افزوده برای ترخیص ماشین‌آلات خطوط تولید	اجرایی ـ قضایی
۴۴	اصلاح جدول میزان سپرده تخصیص ارز برای واردکنندگان با صدور بخشنامه جدید بانک مرکزی	مقرراتی
۴۵	فراهم شدن امکان پرداخت مالیات نقل‌وانتقال سهام از طرف درگاه ملی خدمات الکترونیک سازمان امور مالیاتی با صدور بخشنامه سازمان امور مالیاتی	اجرایی
۴۶	اعمال ورود موقت و رفع تعهد ارزی ۱۳ شرکت عضو انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان شمش سرب ایران مشمول رأی دیوان عدالت اداری در وب سرویس برگشت ارز توسط بانک مرکزی	اجرایی ـ قضایی
۴۷	رفع مشکل تعهد ارزی در صادرات فرش دستباف با ابلاغ مصوبه کارگروه بازگشت ارز حاصل از صادرات	مقرراتی
۴۸	رفع مشکل ورود موقت فرش دستباف به‌منظور انجام عملیات تعمیر، رفوگری، شستشو، رنگ‌برداری و عرضه در نمایشگاه با ابلاغ مصوبه هیئت‌وزیران	مقرراتی
۴۹	رفع مشکل تأمین مواد اولیه (باتری فرسوده) شرکت‌های تولیدکننده سرب کشور از طریق ورود موقت با ابلاغ نظریه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و سازمان حفاظت محیط زیست	اجرایی
۵۰	کاهش مأخذ عوارض صادراتی برخی از کالاهای موضوع فهرست مواد خام و نیمه‌خام مشمول بند «ز» تبصره «۶» قانون بودجه با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران	مقرراتی
۵۱	مرتفع شدن مشکل صادرکنندگان مواد خام و نیمه‌خام با لغو بخشنامه وصول مالیات علی‌الحساب ۲ درصد	مقرراتی
۵۲	رفع مشکل پرداخت عوارض صادراتی صادرات کالا از محل ورود موقت برای پردازش موضوع بند «ز» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۲ با ابلاغ نظریه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری و بخشنامه گمرک جمهوری اسلامی ایران	اجرایی – تفسیری
۵۳	حذف نمونه‌برداری بذور گوجه فرنگی و فلفل در مبادی ورودی کشور جهت تست ویروس روگوز و پپینو	اجرایی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
	۱۴۰۳	
۵۴	رفع مشکل قیمت بلیت قطارهای ۵ ستاره با ابلاغ بخشنامه شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران	مقرراتی
۵۵	مرتفع شدن مشکل فعالان بخش خصوصی در ارتباط با مالیات و عوارض ارزش افزوده برق تجدیدپذیر با ابلاغ آیین‌نامه تبصره «۵» ماده (۱۷) قانون مالیات بر ارزش افزوده	مقرراتی
۵۶	رفع ابهامات مصوبه دریافت مابه‌التفاوت ارز از واردکنندگان با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران	تفسیری
۵۷	اصلاح حریم‌ها و فواصل بین واحدهای تولیدی به‌ویژه تولیدکنندگان دام و طیور به استناد نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی	مقرراتی
۵۸	مرتفع شدن مشکل مقرراتی پرداخت هزینه دموراژ کشتی‌ها به‌صورت ارزی با اصلاح مجموعه مقررات ارزی بانک مرکزی	مقرراتی
۵۹	حل مشکل صادرکنندگان از محل ورود موقت با ابلاغ مصوبه کارگروه بازگشت ارز برای رفع تعهد ارزی	مقرراتی
۶۰	تمدید مصوبه ترخیص ۹۰درصدی کالاها تا پایان فروردین ۱۴۰۴ با ابلاغ بخشنامه گمرک جمهوری اسلامی ایران	مقرراتی
۶۱	تمدید مهلت‌های ارائه اسناد حمل جهت رفع تعهدات ارزی، با صدور بخشنامه بانک مرکزی	اجرایی
۶۲	ابطال ابلاغیه معاون وزیر جهاد کشاورزی درخصوص اخذ تعهد محضری به هنگام واردات نهاده‌های کشاورزی با مصوبه هشتاد و پنجمین نشست هیئت مقررات‌زدایی	اجرایی
۶۳	امکان پرداخت قسطی حقوق دولتی صاحبان معادن براساس اعلام دیوان محاسبات کشور	اجرایی
۶۴	ضابطه‌مند شدن روند صادرات محصول سیب‌زمینی براساس مکاتبه شماره ۲۷۵۷۴۷ مورخ ۱۴۰۳/۹/۱۸ معاونت برنامه‌ریزی و اقتصادی وزارت جهاد کشاورزی	اجرایی
۶۵	مشخص شدن نحوه توزیع و قیمت‌گذاری مواد ناریه مصرفی معادن	اجرایی
۶۶	کاهش زمان ارسال ثبت سفارش اولویت‌های کالایی ۲۲ تا ۲۵ از وزارت صمت به گمرک به ۷ روز، با پیشنهاد کارگروه شورای گفت‌وگو و موافقت سازمان توسعه تجارت	مقرراتی
۶۷	فراهم شدن امکان صادرات خرمای کبکاب در قبال واردات میوه‌های گرمسیری	اجرایی
۶۸	ابلاغ شیوه‌نامه تمدید و ابطال مجوزهای تأسیس در صنعت دام و طیور توسط وزیر جهاد کشاورزی	مقرراتی
۶۹	رفع مشکل معافیت مالیات بر ارزش افزوده امعا و احشای طیور با ابلاغ بخشنامه سازمان امور مالیاتی و مکاتبه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی جهت اعمال در سال ۱۴۰۴	اجرایی – تفسیری
۷۰	رفع مشکل زمان اجرای الزام به تقدم تاریخ ثبت سفارش/ ثبت آماری بر تاریخ تخلیه کالا در اماکن گمرکی، مناطق آزاد و ویژه اقتصادی	مقرراتی
	۱۴۰۴	
۷۱	رفع ابهام از فرم مربوط به تأییدیه قیمت‌گذاری و توزیع کالای اساسی به نرخ مصوب، برپایه نرخ ارز به میزان ۲۸۵۰۰ ریال به‌ازای هر دلار با ابلاغ بخشنامه ۳۵۴۲۱/۰۴ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۴ بانک مرکزی	مقرراتی
۷۲	لغو محدودیت ویرایش کد تعرفه ثبت سفارش پس از تخصیص ارز تا ۱۵ مرداد ۱۴۰۴	اجرایی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
۷۳	تصویب و ابلاغ شیوه‌نامه فنی و اجرایی صدور بسته‌های سرمایه‌گذاری بدون نام، موضوع ماده (۲۷) قانون تأمین مالی تولید و زیرساخت‌ها	مقرراتی
۷۴	اجباری شدن درج فیلد استان مبدأ تولید در سامانه جامع امور گمرکی	اجرایی
۷۵	معافیت مجوز بهینه‌سازی مصارف ارزی برای پرونده‌های «بدون انتقال ارز» و پرونده‌های با محل تأمین ارز خود، ارز دیگران یا صادرات	اجرایی
۷۶	پذیرش مطالبات مشکوک‌الوصول شرکت‌های لیزینگ به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی	اجرایی – تفسیری
۷۷	توقف تمامی کنترل‌های مربوط به تخصیص ارز، ازجمله قرارگیری در صف تخصیص یا احراز وجود تخصیص ارز در مرحله ارسال اطلاعات به گمرک	اجرایی
۷۸	تمدید مصوبه ترخیص ۹۰درصدی کالاها تا پایان بهمن ۱۴۰۴	اجرایی
۷۹	پرداخت بخشی از مطالبات سرمایه‌گذاران آب‌شیرین‌کن استان خوزستان	اجرایی
۸۰	عدم اجرای مصوبه افزایش قیمت پایه صادراتی زعفران پیش از فصل برداشت در سال جاری	اجرایی
۸۱	رفع مشکل موازی‌کاری سازمان ملی استاندارد و سازمان دامپزشکی با اجرای تفاهم‌نامه منعقده بین سازمان استاندارد و وزارت جهاد کشاورزی به استناد پاسخ دریافتی از سازمان ملی استاندارد	مقرراتی
۸۲	کاهش سقف ایفای تعهدات ارزی کلیه صادرکنندگان از ۷۰ درصد به ۶۰ درصد	اجرایی
۸۳	تمدید مهلت زمان رفع تعهد ارزی واردات و صادرات برای واردکنندگان و صادرکنندگانی که مهلت آنها تا ۳ ماه بعد از آغاز شرایط اضطرار خاتمه می‌یابد، به مدت ۳ ماه	مقرراتی
۸۴	تمدید ضمانت‌نامه‌های بانکی مربوط به حقوق ورودی واحدهای تولیدی که سررسید آنها از ۹ اسفندماه تا ۳۰ اسفندماه ۱۴۰۴ است، تا تاریخ ۱۵ اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۵	اجرایی
۸۵	تمدید تمامی ثبت سفارش‌های منقضی در دوره اضطرار برای مدت ۲ ماه به‌صورت خودکار و بدون پرداخت کارمزد	اجرایی
۸۶	رفع محدودیت تقدم و تأخر تاریخ ثبت سفارش بر بارنامه حمل و قبض انبار در زمان‌های اعلامی	اجرایی
۸۷	تمدید مصوبه ترخیص ۹۰درصدی کالاها و فراهم شدن امکان ترخیص ۱۰ درصد کالای باقی مانده با سپردن ضمانت‌نامه بانکی	اجرایی
۸۸	فراهم شدن امکان ترخیص و انتقال کالاهایی که در حین تشریفات گمرکی با اختلافاتی از قبیل سال ساخت، کشور سازنده، تعرفه و ارزش بین ثبت سفارش، اظهار و استنباط گمرک مواجه شده‌اند، بدون نیاز به اصلاح سفارش، مشروط بر اینکه کالا مشمول مقررات قاچاق نبوده و جزء کالاهای ممنوعه نباشد.	اجرایی
۸۹	فراهم شدن امکان ترخیص کالا به‌صورت بدون انتقال ارز برای آن دسته از صاحبان کالا که درخصوص کالای موجود در گمرک، نیاز به دریافت ارز ندارند با ارائه تعهد مبنی‌بر عدم درخواست ارز پس از ترخیص	اجرایی
۹۰	فراهم شدن امکان ترخیص کالا با دریافت تعهد مبنی‌بر عدم مصرف کالا و امکان انجام مراحل آزمون و تأیید آن در محل انبار صاحب کالا	اجرایی
۹۱	تمدید مهلت ویرایش ثبت سفارش کد تعرفه‌ها تا سطح ۴ رقم	اجرایی

مأخذ: وب‌سایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، به نشانی اینترنتی:

https://www.ppdc.ir/fa/operation/achievements.html

جدول ۲ پیوست. مهم‌ترین دستاوردهای کمیته حمایت از کسب‌وکار در بازه زمانی ۱۳۹۵ تا پایان ۱۴۰۴

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
	۱۳۹۵	
۱	تسهیل روند استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان با صدور بخشنامه سازمان امور مالیاتی	مقرراتی
۲	رفع ابهام درخصوص مجوز فعالیت (بهره‌برداری) پیمانکاران در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به‌منظور استفاده از معافیت‌های مالیات بر ارزش افزوده در این مناطق، با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران	مقرراتی
۳	رفع مشکل رد دفاتر مؤدیان مالیاتی به سبب معاملات غیرواقعی اعلام شده به‌صورت عمدی یا سهوی توسط شخص ثالث، با ابلاغ بخشنامه سازمان امور مالیاتی	اجرایی
۴	حذف اقدامات موازی سازمان ملی استاندارد و سازمان غذا و دارو در ارزیابی کالاهای وارداتی با عقد تفاهم‌نامه مشترک	اجرایی
	۱۳۹۶	
۵	تسهیل و تمدید مهلت تسویه‌حساب تسهیلات‌گیرندگان ارزی، موضوع ماده (۲۰) قانون رفع موانع تولید	اجرایی
۶	رفع ابهام در تعیین شیوه دریافت مالیات از اولین نقل‌وانتقال قطعی ساختمان‌های نوساز با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران	مقرراتی
۷	اصلاح فرم اظهارنامه‌های مالیاتی سازمان امور مالیاتی جهت تفکیک اقلام بدهی جاری و بلندمدت به‌منظور تسهیل تشخیص معیار توان مالی در تعیین صلاحیت پیمانکاران و مهندسین مشاور	اجرایی
	۱۳۹۷	
۸	انعقاد تفاهم‌نامه سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور با سازمان تأمین اجتماعی جهت تعیین سرفصل‌های عوارض موضوع ماده (۵) قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران ساختمانی مصوب ۱۳۹۳	اجرایی
۹	برقراری امکان بازپرداخت مطالبات تأمین اجتماعی پیمانکاران بخش خصوصی به‌وسیله اسناد خزانه اسلامی	مقرراتی
۱۰	تسهیل سرمایه‌گذاری و احداث نیروگاه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک از طریق اصلاح قراردادهای اجاره زمین	اجرایی
۱۱	اصلاح قانون بودجه در راستای اختصاصی شدن درآمد سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) و نحوه تخصیص بودجه خرید برق تجدیدپذیر، به‌منظور حمایت از توسعه این صنعت	مقرراتی
۱۲	مستثنا شدن کالاهای اساسی از وصول مالیات علی‌الحساب واردات قطعی کالا به میزان ۴ درصد ارزش گمرک	اجرایی
۱۳	رفع توقف فعالیت واحدهای صنفی ارائه‌دهندگان خدمات مجازی حمل‌ونقل هوشمند با ابلاغ بخشنامه دادستانی کل کشور	اجرایی
	۱۳۹۸	
۱۴	تعیین نرخ تسعیر ارز مشخص جهت اعمال در ضریب تعدیل خرید تضمینی برق تجدیدپذیر با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی	اجرایی
۱۵	اصلاح و افزایش کارمزد سال ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ جایگاه‌های CNG سراسر کشور در قانون بودجه سنواتی	قانونی
۱۶	تغییر نظام پرداخت هزینه خدمات جایگاه‌داران سوخت از روش کارمزدی به حق‌العمل با ابلاغ قانون بودجه سنواتی	مقرراتی
۱۷	کاهش عوارض صادراتی برخی مواد معدنی به‌منظور توسعه صادرات با ابلاغ بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت	اجرایی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
۱۸	خروج شهرک صنعتی اشتهارد از شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به‌منظور برخورداری واحدهای این شهرک از معافیت ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم و سایر تسهیلات دولتی	مقرراتی
۱۹	تمدید مدت‌زمان ورود و ترخیص ماشین‌آلات معدنی و راه‌سازی تا پایان سال ۱۳۹۹ با ابلاغ تصویب هیئت‌وزیران	مقرراتی
۲۰	ابلاغ سازمان امور مالیاتی مبنی‌بر بخشودگی ۱۰۰ درصدی جرائم دیرکرد پرداخت مالیات بخش خصوصی از طریق اوراق تسویه خزانه، در بازه زمانی درخواست تهاتر با دولت تا زمان اجرای تهاتر	مقرراتی
۲۱	ابلاغ سازمان امور مالیاتی مبنی‌بر عدم تعلق مالیات مقطوع ۱۰ درصد حقوق در پرداخت‌های کارفرمایان و پیمانکاران اصلی در قراردادهای پیمانکاری دست دوم حقیقی	اجرایی – تفسیری
	۱۳۹۹	
۲۲	پذیرش هزینه‌های تنزیل اوراق بهادار اسلامی به‌عنوان هزینه قابل قبول مالیاتی از ابتدای سال ۱۳۹۷	مقرراتی
۲۳	اصلاح تعرفه خدمات سامانه تدارکات الکترونیک دولت	مقرراتی
	۱۴۰۰	
۲۴	رفع تعارض مبدأ زمانی محاسبه و مطالبه جرائم مالیاتی با صدور رأی دیوان عدالت اداری، و تعیین انقضای مهلت ارسال فهرست معاملات فصلی به‌عنوان مبدأ مهلت رسیدگی به جرائم مالیاتی ماده (۱۶۹) قانون مالیات‌های مستقیم برای سال‌های ۱۳۹۱ الی ۱۳۹۴	قضایی
۲۵	رفع مشکل دریافت لیست و بیمه‌پردازی مدیران موظف اشخاص حقوقی با ابلاغ بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی به شماره ۱۰۱۵۳/۱۴۰۰/۱۰۰۰ مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۱ در اجرای بند «۱۱» بخشنامه (۹) مشترک فنی و درآمد با نرخ ۲۷ درصد و با رعایت افزایش‌های سالیانه مزد و حقوق مصوب شورای عالی کار و یا با نرخ تورم مصوب مراجع ذی‌صلاح	اجرایی
	۱۴۰۱	
۲۶	رفع مشکل برخورداری مالیات با نرخ صفر برای واحدهای صنعتی و تولیدی مستقر در شهرک صنعتی اشتهارد که پروانه بهره‌برداری آنها از تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۱ به بعد صادر شده است (با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران به شماره ۴۵۳۱۳ ت ۵۹۵۴۹ هـ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳)	مقرراتی
۲۷	رفع مشکلات انجمن واردکنندگان نهاده‌های دام و طیور و شرکت‌های واردکننده نهاده دامی با ارز نیمایی پس از اصلاح ابلاغیه شماره ۴۷۵۳۷/۵۴۰/۱۴۰۱ دفتر بازرسی و نظارت بر کالاهای اساسی وزارت جهاد کشاورزی	اجرایی
۲۸	رفع مشکل فعالان اقتصادی در بازگشت وثایق تملک شده با مالک قبلی (اقاله) با صدور دستورالعمل جدید بانک مرکزی	اجرایی
	۱۴۰۲	
۲۹	راه‌اندازی وب‌سرویس رفع تعهد ارزی پیله‌وران و شرکت‌های تعاونی مرزنشین توسط بانک مرکزی و سازمان توسعه تجارت	اجرایی
	۱۴۰۳	
۳۰	رفع مشکل تکلیف پرداخت‌کنندگان حقوق در اخذ مالیات با احتساب پرداختی سایر اشخاص حقوق‌بگیر با ابلاغ تبصره «۱۵» قانون بودجه سال ۱۴۰۳	اجرایی
۳۱	رفع مشکل پیمانکاران در اخذ تمدید گواهینامه صلاحیت ایمنی پیمانکاران با ابلاغ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران	مقرراتی

ردیف	عنوان دستاورد	نوع دستاورد
۳۲	اجرای دستور موقت توقف مصوبه شماره ۱۴۰۳/۴۲۲۱۹/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۳/۷/۱ وزارت نیرو با موضوع بهای برق مشترکین صنعتی از ابتدای اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۳	قضایی
۳۳	عدم اخذ مجدد عوارض ماده (۴۲) قانون مالیات بر ارزش افزوده از فعالان اقتصادی براساس نامه مشترک کمیسیون عمران و کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور مجلس شورای اسلامی به وزیر امور اقتصادی و دارایی	اجرایی –تفسیری
	۱۴۰۴	
۳۴	تسهیل صادرات محصولات کشاورزی (در نظر گرفتن برنامه واردات به‌جای ممنوعیت صادراتی) با دستور رئیس‌جمهور	اجرایی – تفسیری
۳۵	کاهش سود بازرگانی در جهت تعدیل آثار افزایش نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی با ابلاغیه هیئت‌وزیران	مقرراتی
۳۶	رفع ابهام از تسری نرخ ارز مبنای محاسبه حقوق ورودی در ارتباط با کالاهای اظهار شده در سال ۱۴۰۳ و موجود در اماکن گمرکی نظریه معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری مورخ ۱۴۰۴/۱۲/۱۵	تفسیری
۳۷	رفع ابهامات نحوه اخذ مابه‌التفاوت نرخ ارز از دارو– مواد اولیه دارو– تجهیزات پزشکی و ملزومات پزشکی– قطعات لوازم یدکی و مواد اولیه شیر خشک نوزادان و مواد اولیه که مشمول قیمت‌گذاری با ارز ترجیحی است با ابلاغ بخشنامه ۳۵۴۲۱/۰۴ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۴ بانک مرکزی	مقرراتی
۳۸	تأیید معافیت مالیات بر ارزش افزوده کارمزد دریافتی از صدور بارنامه شرکت‌های حمل‌ونقل ازسوی شورای نگهبان	قانونی
۳۹	رفع مشکل فعالان اقتصادی در ارتباط با استانداردسازی کاربرگ شماره ۳ در اجرای ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی با اصلاح بخشنامه ازسوی سازمان تأمین اجتماعی	مقرراتی
۴۰	تخصیص اسناد خزانه اسلامی به مبلغ ۶۰،۰۰۰ میلیارد ریال به‌منظور تسویه مطالبات سرمایه‌گذاران طرح خرید تضمینی آب و پساب براساس مصوبه شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا	اجرایی
۴۱	رفع مشکلات و ابهامات فعالان اقتصادی استان البرز در مورد تعرفه‌های بازرسی و نمونه‌برداری در زمان صدور گواهی بهداشت صادرات	اجرایی
۴۲	رفع مشکل فعالان اقتصادی استان مازندران درخصوص اخذ تعرفه‌های بازرسی و نمونه‌برداری از هر محصول به تفکیک	مقرراتی
۴۳	اصلاح تعرفه برق شرکت‌های آب‌شیرین‌کن	اجرایی – تفسیری
۴۴	رونمایی از ابلاغ الکترونیکی قضایی ثنا در سامانه دادرسی کار وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، در راستای اجرای ماده (۱۰۹) قانون برنامه هفتم توسعه	اجرایی
۴۵	تعلیق ایفای تعهدات ارزی ثبت سفارش‌های فهرست اعلامی خسارت‌دیدگان بندر شهید رجایی تا پایان سال جاری	اجرایی
۴۶	اصلاح و بازنگری آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	مقرراتی
۴۷	رفع مشکل رفع تعهد ارزی آسیب‌دیدگان بندر شهید رجایی با ابلاغ بخشنامه بانک مرکزی در اسفندماه ۱۴۰۴	مقرراتی
۴۸	رفع ابهام از نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای ارزی با ابلاغ بخشنامه سازمان تأمین اجتماعی	مقرراتی

توضیح: در ۷ مورد در جدول بالا (ردیف‌های ۴، ۵، ۷، ۱۲، ۱۳، ۱۴، و ۳۰)، مستندات و خبر بارگذاری نشده و بنابراین، نوع دستاورد به‌دقت قابل تعیین نیست. با وجود این، این دسته از دستاوردها از نوع «اجرایی» دانسته شده‌اند.

مأخذ: وب‌سایت کمیته حمایت از کسب‌وکار، به نشانی اینترنتی:

https://www.madeh12.ir/fa/operation/achievements

منابع و مآخذ

[۱] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «معرفی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، ارائه شده در: پیش از دستور یکصد و بیست‌وچهارمین جلسه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، جلسه ۱۴۰۳/۶/۱۹.
[۲] مرکزمالمیری، احمد.(۱۴۰۵) «مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی،شماره مسلسل ۲۲۰۱۹.
[۳] مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۸). «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۱. ارزیابی اجرای ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۸۸۴.
[۴] مرکزمالمیری، احمد (۱۳۹۹). «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷.
[۵] مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴) (۱۴۰۴). «گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در سال ۱۴۰۳»، گزارش شماره (۴).
[۶] مرکزمالمیری، احمد (۱۴۰۰). الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، تهران: راه طلایی، به سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
[۷] مرکزمالمیری، احمد (۱۴۰۴). «تحلیلی درباره عضویت رؤسای اتاق‌های سه‌گانه در مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (دفتر مطالعات کسب‌وکار).
[۸] «دستورالعمل تشکیل و اداره جلسات کمیته حمایت از کسب‌وکار موضوع بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۶/۲/۱۱ کمیته حمایت از کسب‌وکار، وب‌سایت کمیته حمایت از کسب‌وکار، به نشانی اینترنتی:
https://www.madeh12.ir/fa/committee12/rules/instructions
[۹] «دستورالعمل تشکیل و نحوه اداره جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۶ شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (آخرین بازنگری: مصوب ۱۳۹۷/۲/۱۰)، وب‌سایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به نشانی اینترنتی:
https://www.ppdc.ir/fa/dialoguecouncil/2016-09-15-05-15-22/2016-09-15-05-16-18.html
[۱۰] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و بیست‌وششمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۹۳۹۶/ص، مورخ ۱۴۰۳/۸/۱۹.
[۱۱] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مورخ ۱۴۰۴/۸/۱۱.
[۱۲] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و بیست‌وهشتمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۱۲۴۳۲/ص، مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۲.
[۱۳] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و سی‌امین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۴۵۳۶/ص، مورخ ۱۴۰۴/۴/۲۵.
[۱۴] فیاضی، محمدتقی. «جایگاه‌داران عرضه سوخت: مشکلات و راه‌حل‌ها»، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مرکز بهبود کسب‌وکار، بهمن ۱۴۰۳.
[۱۵] مکاتبه اتحادیه صادرکنندگان فراورده‌های صنایع و معادن سرب و روی ایران با رئیس شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، به شماره ۰۴/۱۰۲۱۶ مورخ ۱۴۰۴/۶/۲۹.
[۱۶] مکاتبه رئیس کمیسیون معدن و صنایع معدنی اتاق ایران با مدیرکل حقوقی وزارت صنعت، معدن و تجارت، به شماره ۵۰/۴۰۴۶/ص، مورخ ۱۴۰۳/۴/۱۶.
[۱۷] دستور یکصد و سی‌وسومین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.
[۱۸] همان.
[۱۹] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و سی‌وسومین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۱۱۰۴۲/ص مورخ ۱۴۰۴/۸/۲۷.

[۲۰] مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر شورا گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی با معاون اول رئیس‌جمهور، به شماره ۱۰/۱/۵۲۹۰ ص، مورخ ۱۴۰۵/۴/۲۰.
[۲۱] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پیشین.
[۲۲] مکاتبه معاونت سیاستگذاری و راهبری وزارت امور اقتصادی و دارایی با مدیرکل حوزه وزارتی، به شماره ۸۰/۷۸۸۷۳، مورخ ۱۴۰۵/۵/۱۸.
[۲۳] همان.
[۲۴] ر. ک: دستورجلسه نود و هفتمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار، مورخ ۱۴۰۴/۵/۷.
[۲۵] دبیرخانه کمیته حمایت از کسب‌وکار، «ابلاغ مصوبات نود و نهمین نشست کمیته حمایت از کسب‌وکار»، به شماره ۸۰/۵۶۰۱۴، مورخ ۱۴۰۵/۴/۸.
[۲۶] مکاتبه وزیر امور اقتصادی و دارایی و رئیس هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار با معاون اول رئیس‌جمهور، به شماره ۸۰/۵۶۰۱۴، مورخ ۱۴۰۵/۴/۸.
[۲۷] مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب‌وکار با معاون اول رئیس‌جمهور، به شماره ۱۰/۱/۷۲۶۶/ص، مورخ ۱۴۰۵/۵/۲۰.
[۲۸] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و بیست‌وهشتمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۱۲۴۳۲/ص، مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۲.
[۲۹] همان.
[۳۰] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه یکصد و سی‌وسومین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مورخ ۱۴۰۴/۸/۱۲.
[۳۱] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و سی‌ویکمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۶۴۲۸/ص، مورخ ۱۴۰۴/۶/۴.
[۳۲] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه یکصد و سی‌ودومین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «آسیب‌شناسی درخصوص علل و دلایل رسوب کالا در گمرکات کشور و ارائه راهکارهایی عملیاتی برای رفع آن»، مرجع طرح: اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، مورخ ۱۴۰۴/۷/۷. گزارش مذکور، چنان‌که در مقدمه آن تصریح شده، توسط مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، براساس اظهارات فعالان اقتصادی و به استناد به مجموعه نشست‌هایی در کارگروه‌های تخصصی شورا و کمیته طی سال‌های ۱۴۰۲، ۱۴۰۳ و شش‌ماهه ۱۴۰۴ برگزار شده و طی آن تلاش شده «راهکارهایی عملیاتی برای رفع معضل انباشت کالاها در گمرکات کشور به تصمیم‌گیران ارائه دهد».
[۳۳] مکاتبه رئیس اتاق ایران و دبیر کمیته حمایت از کسب‌وکار با رئیس دیوان عدالت اداری، به شماره ۱۰/۱/۸۴۴۷/ص، مورخ ۱۴۰۴/۷/۱۳.
[۳۴] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و سی‌وچهارمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به شماره ۱۰/۱/۶۶۱۹/ص، مورخ ۱۴۰۳/۶/۲۱.
[۳۵] همان.
[۳۶] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «معرفی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، ارائه شده در: پیش از دستور صد و بیست‌وچهارمین جلسه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، جلسه ۱۴۰۳/۶/۱۹.
[۳۷] دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، «ابلاغ مصوبات یکصد و سی‌وچهارمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، پیشین.
[۳۸] مرکزمالمیری، «مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری: چارچوب مفهومی و مطالعه تطبیقی»، پیشین.

عنوان: ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری در ایران با تأکید بر مرحله تهیه پیش‌نویس مقررات

DOI: https://doi.org/10.22034/mrc.report.22029
Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12055.html
Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran



گزیده سیاستی

مسئله مشارکت بخش خصوصی در مقررات‌گذاری، نبود حق مشارکت نیست؛ بلکه فقدان زنجیره تولید و انتقال سیاست مقرراتی است. راهکار، تقویت ظرفیت پژوهشی و کارشناسی و تعامل نظام‌مند با دولت در مراحل اولیه مقررات‌گذاری است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وب‌سایت: rc.majles.ir