

بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه

فصل پنجم - اقتصادی:

تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد، بیمه‌های بازرگانی

شماره (۷)

شماره مسلسل: ۱۰۲۵۴

خردادماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات اقتصادی



## به نام خدا

### فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۱
چکیده .....	۲
مقدمه .....	۳
۱. بررسی احکام ارائه شده در بخش تجارت.....	۴
۲. سرمایه گذاری خارجی .....	۵۵
۳. بررسی احکام ارائه شده در بخش مناطق آزاد.....	۵۵
۴. بیمه‌های بازرگانی.....	۶۹
۵. نکات مثبت پیشنهادی لایحه.....	۶۹
۶. تطبیق احکام بخش بازرگانی برنامه با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه.....	۷۱
نتیجه‌گیری .....	۷۳
منابع و مأخذ.....	۷۵





## بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۷)

### فصل پنجم - اقتصادی:

تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد، بیمه‌های بازرگانی

#### پیشگفتار

#### ضوابط ارزیابی لایحه برنامه پنجم در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

رویکرد مرکز پژوهش‌ها به موضوع برنامه‌ریزی و معیارهای ارزیابی لایحه برنامه پنجم توسعه در گزارش این مرکز به شماره مسلسل ۱۰۱۷۴ تبیین و در فروردین‌ماه ۱۳۸۹ منتشر شده است. امور اداری و اجرایی کشور توسط قوانین دائمی و موضوعه سروسامان داده می‌شود. براین اساس هدف از تدوین برنامه‌های میان‌مدت «اولویت‌بندی امور و اختصاص منابع انسانی و مالی محدود کشور به اولویت‌های مزبور» است. سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری اهداف و اولویت‌های کشور در پنج سال آتی را تعیین کرده‌اند. براساس این رویکرد ارزیابی احکام لایحه و پذیرش پیشنهادهای جدید بر مبنای معیارهای زیر صورت گرفته است:

۱. هر حکمی که برخلاف سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در خصوص برنامه پنجم توسعه بوده است یا به نوعی در پی اصلاح این سیاست‌ها باشد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۲. هر حکمی که اصل یا اصولی از قانون اساسی را نقض کرده باشد حذف یا اصلاح کلی شده است. در لایحه دولت در موارد متعددی اصل هشتادوپنجم قانون اساسی (که نمایندگی را قائم به شخص دانسته و براین اساس مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند)، اصل پنجاهویکم قانون اساسی (هیچ نوع مالیات وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون و موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی نیز به موجب قانون مشخص می‌شود) و اصل پنجاهوسوم قانون اساسی (کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد) نقض شده بود، که حذف یا اصلاح شده است.

۳. برطبق تفسیر شورای نگهبان از اصل هفتادوچهارم قانون اساسی ارائه لایحه توسط دولت باید انجام گیرد. براین اساس نمی‌توان دولت را ملزم به آوردن لایحه کرد مگر در مواردی که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه، اصلاح قانون یا رفع خلأ قانونی مورد نیاز



باشد. در این‌گونه موارد پیشنهاد با عبارت «براساس بند ... سیاست‌های ابلاغی برنامه پنجم توسعه دولت موظف است برای ... اقدام قانونی لازم را انجام دهد» ارائه شده است.

۴. سند برنامه محل اصلاح قوانین دائمی نیست. هر حکمی که به‌طور صریح یا ضمنی قوانین جاری را نسخ کند (جز در موارد خاص که برای دستیابی به اهداف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نیازمند اصلاح قانون باشد) حذف یا اصلاح کلی شده است.

۵. در قوانین فعلی کشور، دولت اختیارات بسیاری برای اداره امور کشور دارد. بنابراین موادی که به این امور پرداخته‌اند یا اساساً انجام آن حکم نیازی به مجوز قانونگذار ندارد حذف یا اصلاح کلی شده است.

۶. احکام و پیشنهادهایی که فاقد ماهیت برنامه‌ای بوده‌اند و جزء اولویت‌های تعیین شده در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه نبوده و فاقد زمانبندی و متولی اجرایی مشخص بوده، حذف شده است.

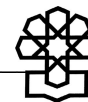
با اتخاذ رویکرد و معیارهای فوق ۶۶ ماده از لایحه پیشنهادی دولت عیناً مورد پذیرش قرار گرفته یا اصلاح عبارتی (جزئی) شده است، ۵۶ ماده اصلاح کلی و ۷۷ ماده حذف شده است. همچنین به‌منظور پوشش دادن به برخی سیاست‌های کلی برنامه پنجم یا مسائل اساسی کشور (که در بررسی‌های انجام شده توسط دفاتر تخصصی مرکز استخراج شده است) ۵۶ ماده برای الحاق به لایحه پیشنهاد شده است.

## چکیده

یکی از اصلی‌ترین فصل‌های لایحه برنامه پیشنهادی دولت، فصل اقتصادی است که شیوه نگارش و تدوین احکام این فصل و حسن اجرای آن می‌تواند زمینه‌ساز دستیابی به بسیاری از اهداف فصل‌های دیگر باشد. در این میان اجزای مختلف بخش بازرگانی که موتور محرکه اقتصاد محسوب می‌شود از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

با توجه به لزوم نگاه تخصصی به احکام برنامه‌ای بخش بازرگانی در مطالعه حاضر تلاش می‌شود احکام دو بخش عمده تجارت و مناطق آزاد مورد بررسی قرار گرفته و با اشاره به نکاتی درخصوص ابعاد مختلف و آثار مثبت و منفی احکام ارائه شده، پیشنهادهای مشخصی درخصوص هر یک از احکام ارائه شود.

بررسی احکام بخش بازرگانی نشان‌دهنده این مطلب است که چارچوب این بخش با ساختار احکام برنامه‌های قبلی به‌خصوص برنامه چهارم توسعه مشابهت‌های فراوانی دارد. همچنین این



مواد همپوشانی‌های متعددی با قوانین خاص داشته و بخش عمده‌ای از آنها احکامی دائمی است که در برنامه‌های گذشته نیز تکرار شده است. برخی از احکام ارائه شده نیز تنها به ارائه مجوز به دولت برای اقدامی خاص پرداخته و با توجه به عدم ارائه حکم تکلیفی شفاف، متضمن ارائه عملکردی خاص نیست. در ضمن اشاره به احکامی که هدفگذاری آنها سال پایانی برنامه است، بیانگر عملکرد شفاف دولت در سال‌های برنامه نیست و لازم است در این موارد به برنامه‌های زمانبندی سالیانه اشاره شود.

بخش بازرگانی کشور دارای خلأها و نواقص متعددی است که به صورت کامل در این احکام دیده نشده و می‌توان احکامی را به موارد پیشنهاد شده افزود. بررسی مفاد مواد بخش بازرگانی این برنامه نشان می‌دهد که به حکم مشخصی برای تحقق اهداف مندرج در سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی توسط مقام معظم رهبری اشاره نشده است و بندهای «۲۹»، «۳۰» و «۲-۳۵» سیاست‌ها که به طور مستقیم به بخش بازرگانی دلالت دارند مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

## مقدمه

برنامه‌ریزی و تدوین احکام برنامه‌ای در راستای تحقق اهداف مطلوب و مترقی، یکی از ابزارها و وسایل اصلی پیشرفت و توسعه و گامی مهم برای رسیدن به اهدافی متعالی از جمله عدالت است. با توجه به نقش امور اقتصادی در برنامه‌های توسعه و پیشرفت، تأکید بر بخش‌های مختلف اقتصاد از جمله بخش بازرگانی که موتور محرکه اقتصاد محسوب می‌شود امری ضروری و حیاتی است. برنامه‌ریزی یکی از ابزارهای اصلی دولت‌ها برای اصلاح روندها و عملکردها در میان‌مدت و بلندمدت است و به همین دلیل استفاده از قوانین برنامه و تهیه اسناد برنامه‌ای یکی از راهکارهای اصلاح فضای حاکم بر بخش‌های مختلف در ایران است.

گزارش حاضر به بررسی احکام ارائه شده در لایحه می‌پردازد:

در بخش اول کلیه احکام ارائه شده در بخش تجارت مورد بررسی قرار می‌گیرد. این احکام به طور عمده در چند بخش بازرگانی داخلی، نظام تعرفه‌ها، صادرات، قانون تجارت و آمایش گمرک متمرکز است.

در بخش دوم کلیه احکام ارائه شده در بخش مناطق آزاد شامل مواردی مانند مدیریت مناطق، برخی معافیت‌ها، هزینه‌های بندری، محدوده آبی، مبادلات مناطق آزاد با خارج، تأسیس دانشگاه‌ها و... بررسی و پیشنهادهایی مشخص برای اصلاح آنها ارائه شده است.

بررسی کلیت مواد لایحه برنامه بیانگر ناهماهنگی در چینش احکام ارائه شده است. برای مثال



در بخش تجارت ابتدا به احکامی درخصوص بازرگانی داخلی و نظام توزیع پرداخته پس از آن به بحث تعرفه‌ها و صادرات و بعد از آن بحث اصلاح قانون تجارت، پس از آن به گمرک و مجدداً قانون تجارت و بازرگانی داخلی اشاره شده است که مناسب است تغییراتی در ترتیب مواد ایجاد شود. پس از بررسی مواد لایحه در بخشی جداگانه به نکات قوت مواد و احکام پیشنهادی اشاره شده است. در بخش بررسی مواد لایحه، زیر موارد حذف شده از هر ماده لایحه خط کشیده شده و موارد تغییر یافته نسبت به لایحه، در متن پیشنهادی پررنگ و ایتالیک شده است. در انتهای گزارش نیز به میزان تطابق احکام برنامه با سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی توسط مقام معظم رهبری اشاره می‌شود.

### ۱. بررسی احکام ارائه شده در بخش تجارت

#### ۱-۱. بند «الف» ماده (۹۳) - (نظام توزیع)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۹۳)

به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقای بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، به دولت اجازه داده می‌شود:

الف) نسبت به ساماندهی واحدهای پخش کالا در سراسر کشور اقدام نموده و عرضه کالاهایی را که فهرست آنها سالیانه توسط وزارت بازرگانی مشخص می‌شود به واحدهای خرده‌فروشی، تنها از طریق سازوکاری که توسط وزارت بازرگانی تعریف می‌شود، محدود نماید. واحدهای موضوع این بند، مکلف به رعایت قانون نظام صنفی و سازوکارهای ابلاغی دولت بوده و متخلفین مشمول ماده (۶۱) قانون نظام صنفی خواهند بود.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «الف» ماده (۹۳) - به منظور تنظیم بازار، افزایش سطح رقابت و بهبود فرآیندها در شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرآیند توزیع کالا و خدمات، و در راستای بندهای «۱-۲۵» و «۲-۲۵» سیاست‌های کلی برنامه، دولت مکلف است:

لایحه «ساماندهی پخش کالا» را تا پایان سال دوم برنامه تهیه و به مجلس شورای اسلامی ارائه دهد. به نحوی که در آن استانداردهای مورد نیاز برای فعالیت پخش، ابزارهای نظارتی و مدیریتی دولت و نیز سیاست‌های رقابتی مورد توجه قرار گرفته و اختلاف قیمت تولیدکننده و مصرف‌کننده کاهش یابد.



### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. عبارت «به دولت اجازه داده می‌شود» در عمل دولت را از هرگونه پاسخگویی مبرا کرده و عملاً در مقابل این اختیارات هیچ وظیفه‌ای به دولت داده نمی‌شود.
  ۲. «شرکت‌های پخش کالا، شرکت‌هایی هستند که به‌عنوان یک عامل توزیع‌کننده کالا، حلقه واسطه تولید و مصرف قلمداد می‌شوند. این شرکت‌ها مابشرت توزیع کالاهای عرضه‌کنندگان را به خرده‌فروشان برعهده دارند و با توجه به مقیاس فعالیتشان می‌توانند از صرفه‌های ناشی از مقیاس بهره‌مند شده و هزینه‌های توزیع کالا را به حداقل رسانند.
  - در شبکه توزیع موجود کشور، جایگاه شرکت‌های پخش تنها به کالاهایی اختصاص یافته است که اغلب در بنگاه‌های بزرگ یا تحت نظارت دولت، نظیر کالاهای اساسی مواد غذایی و دارو، قرار دارند. لذا می‌توان گفت شرکت‌های پخش در نظام توزیع کشور جایگاه واقعی خود را ندارند. درحال حاضر تعداد شرکت‌های پخش سراسری از ۲۰ واحد تجاوز نمی‌کند»<sup>۱</sup>.
  ۳. بنا به گفته معاون بازرگانی داخلی وزارت بازرگانی میزان افزایش قیمت کالاها در ایران ناشی از فرآیند توزیع و پخش بین ۴۵ تا ۸۰ درصد قیمت کالا است.<sup>۲</sup>
  ۴. ساماندهی واحدهای پخش جزء وظایف ذاتی وزارت بازرگانی است و در بند «ز» ماده (۱) قانون تشکیل وزارت بازرگانی به وظیفه: «تنظیم ضوابط و مقررات مربوط به نحوه ارائه خدمات مورد نیاز بازرگانی داخلی و خارجی کشور»<sup>۳</sup> به‌عنوان یکی از وظایف اصلی وزارتخانه اشاره شده است. هر چند این وظیفه تاکنون و پس از ۳۵ سال به‌طور کامل انجام نشده است، ولی در ضرورت اجرای آن شکی نیست و این امر از حداقل‌های مورد نیاز برای اصلاح نظام توزیع کالای کشور است، زیرا نامطمئن و سازمان‌نیافته بودن بخش قابل توجهی از حمل و پخش کالا در شبکه توزیع همواره جزء مشکلات اصلی نظام توزیع کشور برشمرده می‌شود.
  ۵. موضوع ساماندهی واحدهای پخش در «طرح تحول اقتصادی نظام توزیع کالا و خدمات» جزء یکی از ده پروژه اصلی بوده و حتی زمان اجرای آن از تاریخ ۱۳۸۶/۹/۳۰ لغایت ۱۳۸۷/۱۲/۲۹ تعیین شده بود و بدین ترتیب این پروژه باید تاکنون تمام شده باشد و وزارت بازرگانی باید گزارشی از عملکرد آن ارائه دهد.
- البته در طرح تحول نظام توزیع به دو الزام برای اجرای این پروژه نیز اشاره شده بود که به‌نظر می‌رسد الزامات مهمی بوده و برای برنامه پنجم نیز می‌توان از آنها استفاده کرد:

۱. آسیب‌شناسی شبکه‌های توزیع کالا: مطالعه موردی (سیب‌زمینی و پیاز، سیب و پرتقال، شیر، کت‌وشلوار و مانتو)، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵، ص ۵۳.

۲. محمدصادق مفتح، کارگروه تخصصی طرح تحول در نظام توزیع کالا و خدمات، همایش بسیج اساتید، مردادماه ۱۳۸۸.

۳. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۲/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و ۱۳۵۲/۶/۲۴ مجلس سنا.



«تهیه و تصویب قانون فعالیت شرکت‌های پخش کالا،

- تدوین و تصویب قانون (و یا دستورالعمل) الزام تولیدکنندگان و واردکنندگان کالا جهت

توزیع محصولات خود از طریق شرکت‌های پخش دارای مجوز»<sup>۱</sup>.

البته بند دوم این الزامات را می‌توان در بند اول گنجانده. همچنین «برای تهیه و تدوین قانون فعالیت شرکت‌های پخش کالا باید مطالعات مورد نیاز انجام شود تا از انحصار در این عرصه جلوگیری و ابزارهای نظارتی و استانداردهای مورد نیاز برای این شرکت‌ها نیز تبیین شود. باید توجه داشت اقتصاد پنهان به دلیل فقدان قوانین نیست که شکل می‌گیرد، بلکه در بسیاری از موارد سختگیرانه بودن قوانین عامل آن می‌شود»<sup>۲</sup>.

۶. عبارت «تنها از طریق سازوکاری که توسط وزارت بازرگانی تعریف می‌شود» در متن ماده بی‌معناست، زیرا مشخص نیست منظور از سازوکاری که وزارت بازرگانی می‌خواهد اتخاذ کند چیست. بدین ترتیب با تصویب این ماده به وزارت بازرگانی اختیار تام داده می‌شود تا هر سازوکاری را اعمال کند. همچنین باید دانست یکی از مشکلات فضای کسب‌وکار همین اختیارات بی‌حد و حصر دستگاه‌های دولتی است که موجب لطمه دیدن پیش‌بینی‌پذیری و اعتماد فعالان اقتصادی و مردم می‌شود.

به‌جای سازوکار نامعلوم بهتر است وزارت بازرگانی را مکلف به ارائه لایحه ساماندهی واحدهای پخش کرد تا با بررسی کارشناسی و تأیید مجلس محترم سازوکار و قاعده‌ای مطلوب بر این بخش از کشور حاکم شود.

۷. واحدهای پخش نیز مانند صنوف دیگر مشمول قانون نظام صنفی هستند و در صورت تخلف از رعایت آن مشمول مجازات‌های مربوطه خواهند بود و بنابراین بخش دوم این بند زائد است.

## ۲-۱. بند «ب» ماده (۹۳) - (واحدهای صنفی)

### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ب» ماده (۹۳)

نسبت به ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه اقدام و نرخ مالیات و خدمات عمومی (آب، برق، گاز، تلفن و خدمات شهری) ارائه شده به این‌گونه واحدها را تا زمان اخذ پروانه کسب براساس آیین‌نامه‌ای که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، حداقل دو برابر نرخ مالیات و تعرفه مصوب تعیین و دریافت نماید. این حکم مانع از اجرای سایر ضمانت‌های اجرایی مقرر در قوانین مربوط نخواهد بود.

۱. گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست‌جمهوری، مردادماه ۱۳۸۷.  
۲. طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات (۱. بررسی گزارش پشتیبان)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۴۰۵، دی‌ماه ۱۳۸۷.



## ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «ب» ماده (۹۳) - نسبت به ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه اقدام و برای تشویق این واحدها به کسب پروانه، سازوکارهایی مانند کاهش حق عضویت اتحادیه‌های صنفی در نظر گرفته شود. واحدهای بدون پروانه که با وجود این تسهیلات ظرف مهلت مقرر در آیین‌نامه مربوطه اقدام به کسب پروانه نکنند، علاوه بر تعلیق فعالیت، به پرداخت جریمه‌ای معادل ده برابر میزان حق عضویت، برحسب نرخ‌های قبل از اعطای معافیت‌ها محکوم خواهند شد.

## ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. براساس آمارهای موجود بالغ بر ۱,۷۳۸,۲۴۸ واحد صنفی دارای پروانه کسب و ۴۰۵,۹۴۹ واحد صنفی بدون پروانه در کشور وجود دارد.<sup>۱</sup> بدین ترتیب حدود یک‌چهارم اصناف کشور فاقد پروانه کسب هستند.

اما براساس اعلام رئیس شورای صنفی کشور، در سال ۱۳۸۷ حدود ۳ میلیون و ۲۰۰ واحد صنفی در کشور وجود داشته که یک میلیون واحد آن (حدود یک‌سوم) فاقد پروانه کسب هستند.<sup>۲</sup> این امر بیانگر آن است که هنوز اطلاعات دقیقی از میزان واحدهای صنفی (دارای پروانه و بدون پروانه) وجود ندارد.

هر چند تلاش‌هایی در این راستا در مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران در حال انجام است، اما در سایت رسمی این مرکز نیز با وجود در نظر گرفتن بخشی برای ارائه آمار واحدهای صنفی در سال‌های مختلف، هنوز آماری ارائه نشده است.<sup>۳</sup>

۲. در تبصره ماده (۱۱۰) قانون برنامه سوم توسعه<sup>۴</sup> به موضوع واحدهای صنفی بدون پروانه اشاره و حکم به صدور پروانه‌های کسب موقت داده شده بود. در این قانون به وزارت بازرگانی اجازه داده شد تا به منظور ساماندهی و قانونمند نمودن واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب که تا قبل از سال ۱۳۷۸ در کشور دایر شده و دارای سند مالکیت یا اجاره‌نامه و یا مبایعه‌نامه و یا قرارداد واگذاری باشند توسط اتحادیه‌های صنفی کشور با دریافت گواهی پرداخت عوارض سالیانه شهرداری و همچنین گواهی مشخص بودن وضعیت مالیاتی، پروانه کسب موقت صادر نماید. مدت اعتبار این پروانه‌های کسب صادره سه سال پس از تاریخ صدور بود و اتحادیه‌های صنفی موظف

۱. گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست‌جمهوری، مردادماه ۱۳۸۷، ص ۲۶.

۲. سهم ۸۳ درصدی واحدهای بدون پروانه در تخلفات صنفی، روزنامه سرمایه، آذرماه ۱۳۸۷.

۳. سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران به آدرس: [www.asnaf.ir](http://www.asnaf.ir).

۴. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید همان تاریخ شورای نگهبان.



بودند تا ظرف مدت مزبور نسبت به تبدیل پروانه کسب‌های موقت به دائم اقدام نمایند.

بدین ترتیب طی برنامه سوم توسعه با توجه به اجرای برنامه ساماندهی اصناف و تبصره فوق‌الذکر، نسبت به صدور پروانه موقت کسب برای اصناف بدون پروانه اقدام شد و بخش عمده‌ای از این واحدها پروانه موقت کسب دریافت کردند.<sup>۱</sup> لذا موضوع وجود یک میلیون واحد صنفی بدون پروانه در سال ۱۳۸۷، گویای گسترش مشکل نسبت به پیش از برنامه سوم توسعه است.

۳. در برنامه چهارم توسعه در مورد ساماندهی اصناف حکمی نیامده است و تنها به مشارکت بیشتر اصناف در برنامه‌ریزی‌ها و سیاستگذاری‌ها تأکید شده است.<sup>۲</sup> شاید علت این امر تصویب قانون نظام صنفی جدید در سال ۱۳۸۲ و مواد قانونی موجود در مورد پروانه کسب باشد.

در قانون نظام صنفی و در ماده (۱۲)، افراد صنفی موظف شده‌اند که قبل از تأسیس هر نوع واحد صنفی یا اشتغال به کسب و حرفه، نسبت به اخذ پروانه کسب اقدام کنند. در تبصره این ماده مقرر شد تا سه ماه پس از تصویب این قانون آیین‌نامه صدور پروانه کسب تهیه و تصویب شود.

همچنین در ماده (۲۷) این قانون آمده است: «محل دایر شده به وسیله هر شخص حقیقی یا حقوقی که پروانه کسب دائم یا موقت برای آن صادر نشده باشد، با اعلام اتحادیه رأساً از طریق نیروی انتظامی پلمپ می‌گردد».<sup>۳</sup>

۴. یکی از ده پروژه اصلی در طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، پروژه شبکه کارت اصناف بود که در آن نیز بر نبود بانک اطلاعاتی کارآمد اصناف اشاره شده است: «درحال حاضر بانک اطلاعات اصناف کشور فاقد یک سازوکار به‌روزرسانی است».<sup>۴</sup>

یکی از اهداف این پروژه ساماندهی آمار و اطلاعات صنفی و به‌روزرسانی آن ذکر شده و از اهداف دیگر آن نیز «حذف واحدهای بدون پروانه کسب از چرخه توزیع کالا و خدمات در کشور» برشمرده شده است.

در این پروژه برای واحدهای صنفی که دارای کارت اصناف هستند، ملت کارت اصناف اعطا شده تا بسیاری از فعالیت‌ها در بستر آن انجام شود.

از الزامات اجرایی این پروژه با هدف گسترش و اجبار واحدهای صنفی به داشتن کارت اصناف و ملت کارت اصناف، اعطای برخی معافیت‌های مالیاتی و تسهیلات به دارندگان آنها و افزایش

۱. آسیب‌شناسی شبکه‌های توزیع کالا: مطالعه موردی (سیب‌زمینی و پیاز، سیب و پرتقال، شیر، کتوشلوار و مانتو)، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵، ص ۵۲.

۲. بند «ج» ماده (۳۷) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۲/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.

۴. گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست‌جمهوری، مرداد ۱۳۸۷، ص ۳۱.



جریمه فاقدان آن اشاره شده است.<sup>۱</sup>

۵. در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۲۵ وزیران عضو کارگروه حل مشکلات اصناف آیین‌نامه «صدور پروانه کسب موقت برای واحدهای صنفی و جلوگیری از توسعه واحدهای بدون پروانه فعالیت» را تصویب کردند.

در این آیین‌نامه مجامع امور صنفی موظف شدند تا از طریق رسانه‌های گروهی مانند روزنامه‌های کثیرالانتشار محلی و ارسال دعوتنامه، نسبت به فراخوان واحدهای فاقد پروانه کسب که درحال فعالیت هستند، اقدام کنند. همچنین واحدهای بازرسی و نظارت شورای اصناف کشور درخصوص شناسایی و اعلام اخطار به واحدهای صنفی فاقد پروانه کسب با مجامع امور صنفی همکاری کنند. واحدهای فاقد پروانه نیز می‌باید ظرف دو ماه از ابلاغ این آیین‌نامه با تسلیم تقاضای کتبی و ارائه مدارک لازم نسبت به اخذ آن اقدام کنند.<sup>۲</sup>

۶. برای شناسایی واحدهای صنفی بدون پروانه ابتدا باید آنها را شناخت. این بند به‌گونه‌ای بیان شده که گویا واحدهای فاقد پروانه شناسایی شده یا مشخص هستند که در آن‌صورت این سؤال مطرح است که چرا با آنها برخوردی صورت نگرفته است؟

۷. به‌نظر می‌رسد دولت با بیان این ماده خواستار لغو ماده (۲۷) قانون نظام صنفی مبنی بر پلمپ واحدهای صنفی بدون پروانه شده است و قصد دارد تا با این واحدهای صنفی با ملاحظت و ارفاق بیشتری رفتار کند اگر نه این ماده با ماده (۲۷) قانون نظام صنفی در تضاد است.

۸. برای شفافیت بیشتر فضای کسب‌وکار باید واحدهای فاقد پروانه را به کسب آن مجبور کرد، اما باید علت فعالیت بدون پروانه واحدهای صنفی شناسایی شود تا با رفع آن علت‌ها، واحدهای بدون پروانه را به اقتصاد رسمی هدایت کرد.

به‌نظر می‌رسد مشکلات این واحدها ناشی از فضای نامساعد کسب‌وکار و مباحثی مانند مالیات، عوارض، قانون کار و ... است. برای مثال در ماده (۱۴) قانون نظام صنفی کشور آمده است: «افراد صنفی مکلفند در هر سال عوارض کسب و پیشه، حق عضویت اتحادیه (در صورت عضویت) و مالیات خود را بپردازند».<sup>۳</sup>

بنابراین بهتر است به‌منظور اخذ پروانه توسط واحدهای صنفی فاقد پروانه علاوه‌بر تنبیه در نظر گرفته شده در این بند برخی تشویق‌ها نیز در راستای بهبود فضای کسب‌وکار آنها اعمال شود. برای مثال معافیت مالیاتی پنج‌ساله یا عدم پرداخت حق تأمین اجتماعی سهم کارفرما می‌تواند

۱. همان، صص ۳۲-۳۳.

۲. آیین‌نامه صدور پروانه کسب موقت برای واحدهای صنفی و جلوگیری از توسعه واحدهای بدون پروانه فعالیت، مصوب ۱۳۸۷/۶/۲۵ وزیران عضو کارگروه حل مشکلات اصناف.

۳. قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.



ابزارهای مناسبی باشد.

پس از پنج سال بنگاه‌ها کم‌کم توان اقتصادی برای پرداخت عوارض و مالیات‌ها را خواهند یافت. بدین ترتیب، کسب پروانه کسب همراه با فعالیت تحت نام و علامت تجاری، که در این لایحه اجباری شده است، شرکت‌ها را به این سمت سوق می‌دهد که برای گسترش نام و علامت تجاری خود و کسب اعتبار بیشتر تلاش کنند و این مسئله به بهبود فضای کسب‌وکار کشور کمک می‌کند.

۹. با توجه به اصل پنجاه‌ویکم قانون اساسی که هیچ نوع مالیاتی وضع نمی‌شود مگر به موجب قانون، اینکه در این ماده تنها حداقل نرخ مالیاتی که می‌توان افزود ذکر شده است و میزان افزایش به آیین‌نامه هیئت وزیران ارجاع داده شده است مغایر قانون اساسی است و باید میزان دقیق افزایش مالیات و یا حداقل و حداکثر تغییرات در این ماده ذکر شود.

### ۳-۱. بند «ج» ماده (۹۳) - (کدگذاری کالا)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ج» ماده (۹۳)

نسبت به توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ایران (ایران‌کد) به‌منظور ایجاد نظام منسجم و یکپارچه برای تبادل اطلاعات مربوط به کالاها و خدمات اقدام نموده و کلیه عرضه‌کنندگان کالا و خدمات را مکلف به اخذ و روزآمد کردن این کد و دستگاه‌های اجرایی زیربسط را موظف به استفاده از آن نمایند.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

با توجه به برنامه‌ای نبودن این بند پیشنهاد می‌شود که حذف شود و در صورت عدم حذف به شکل ذیل اصلاح شود:

**بند «ج» ماده (۹۳) -** به‌منظور ایجاد نظام منسجم و یکپارچه برای تبادل اطلاعات مربوط به کالاها و خدمات نسبت به توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ایران (ایران‌کد) اقدام کرده و در **راستای اجرای آن کلیه دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و کلیه عرضه‌کنندگان کالا و خدمات طرف معامله با دولت را مکلف به اخذ و روزآمد کردن این کد و استفاده از آن کند.**

**تبصره -** در راستای سیاست‌های ابلاغی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی و در جهت جلوگیری از انحصار، دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه سازوکار مرکز ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات را به نحوی رقابتی نماید که ارائه‌کنندگان خدمات (اپراتورهای) دیگری از بخش خصوصی و یا تعاونی نیز بتوانند به ارائه نظام‌های طبقه‌بندی و شناسه کالا و خدمات اقدام نمایند.



### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات «نظامی است که اطلاعات پایه زنجیره تأمین در حوزه کالاها و خدمات را تحت کنترل در آورده و به عناصر مختلف عرضه می‌کند. در این نظام با استفاده از رویه‌ها، استانداردها و به‌ویژه ابزار خبره طبقه‌بندی و کدگذاری کالا و خدمات زبان مشترک و مفاهیم همسانی در سطح ملی ایجاد شده و کلیه اطلاعات اعتباری کالاها و خدمات از قبیل مراجع عرضه‌کننده، مشخصات فنی، استانداردهای ملی و بین‌المللی ثبت، ذخیره، ساماندهی و توزیع می‌گردد»<sup>۱</sup>.

این طرح با هدف کمک به شکل‌گیری بازار شفاف، روان و کارآمد، ایجاد امکان عرضه مستقیم کالا، تحقق تأمین حداکثر نیازها از منابع داخلی، ایجاد شفافیت اقتصادی، سلامت اقتصادی و حل معضل قاچاق کالا در کشور اجرا می‌شود. بنا به گفته طراحان طرح با راه‌اندازی آن بسیاری از بازارهای جدید که قبلاً به‌خاطر نداشتن شناسنامه بر روی کالاهای ایرانی بسته بود، باز و صادرات کشور با جهش مواجه می‌شود.<sup>۲</sup>

۲. طرح پیشنهادی «کد ملی» توسط مرکز ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات ایران در سال ۱۳۸۵ به هیئت وزیران ارائه شد و هیئت وزیران با استناد به ماده (۷۹)<sup>۳</sup> قانون تجارت الکترونیکی،<sup>۴</sup> وزارت بازرگانی را مکلف کرد تا نسبت به ایجاد و توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات اقدام کرده و هر ۶ ماه یکبار گزارش پیشرفت ایجاد و توسعه نظام یاد شده را به هیئت وزیران ارائه دهد.<sup>۵</sup>

۳. در اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۶ آیین‌نامه اجرایی نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات<sup>۶</sup> پس از تصویب وزرای عضو کارگروه مربوط به تأیید رئیس‌جمهور رسید. طبق ماده (۴) آیین‌نامه فوق‌الذکر وزارت بازرگانی موظف شد ظرف ۹ ماه از ابلاغ، ساختار طبقه‌بندی ملی کالا و استانداردهای لازم را برای صدور شناسنامه ملی برای تمام کالاها معرفی و ظرف ۱۲ ماه همین

۱. بند «الف» ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات شماره ۱۸۵۹۶/ت ۲۷۱۷۹/ک مصوب مورخ ۱۳۸۶/۲/۹ هیئت وزیران.

۲. درباره ایران‌کد، پورتال اطلاع‌رسانی ملی کالا و خدمات به آدرس: [www.irancode.ir](http://www.irancode.ir)

۳. ماده (۷۹) - وزارت بازرگانی موظف است زمینه‌های مرتبط با تجارت الکترونیکی را که در اجرای این قانون مؤثر می‌باشند، شناسایی کرده و با ارائه پیشنهاد و تأیید شورای عالی فناوری اطلاعات، خواستار تدوین مقررات مربوط و آیین‌نامه‌های این قانون توسط نهادی ذیربط شود.

۴. قانون تجارت الکترونیک، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۴/۱۰/۲۴ شورای نگهبان.

۵. ماده (۱) تصویب‌نامه راجع به ایجاد و توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات شماره ۹۱۶۲۲۵/ت ۳۵۸۱۸ هـ، مصوب مورخ ۱۳۸۵/۹/۱۲.

۶. آیین‌نامه اجرایی نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات شماره ۱۸۵۹۶/ت ۲۷۱۷۹/ک مصوب مورخ ۱۳۸۶/۲/۹ هیئت وزیران.



امور را برای خدمات فراهم کند.

همچنین براساس ماده (۷) آیین‌نامه مذکور کلیه دستگاه‌های دولتی موظف شدند تا از ابتدای سال ۱۳۸۸ خریدهای بزرگ و متوسط خود را با قید شناسه ملی انجام دهند. دستگاه‌های اجرایی و وزارت بازرگانی همچنین موظف شدند که از سال ۱۳۸۸ ارائه خدمات خود را به ارائه شناسه ملی کالا و خدمات منوط کنند.

۴. دولت در بهمن‌ماه ۱۳۸۷ تصویب کرد که وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (برای صدور، تجدید و یا تمدید پروانه بهداشتی کالاهای غذایی، بهداشتی، آرایشی، دارویی و تجهیزات)، صنایع و معادن (برای صدور، تجدید یا تمدید پروانه بهره‌برداری)، جهاد کشاورزی (برای صدور، تجدید و یا تمدید مجوزهای پروانه‌های بهداشتی و بهره‌برداری کالاهای مرتبط) و تعاون (برای صدور، تجدید و یا تمدید مجوزهای مرتبط) و مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران (برای صدور، تجدید یا تمدید نشان استاندارد ملی) ظرف دو ماه پس از ابلاغ تصویب‌نامه صدور، تجدید یا تمدید پروانه، مجوز با نشان را منوط به عضویت متقاضی در نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و دارا بودن کد ملی (ایران‌کد) برای محصولات کنند.

همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان امور مالیاتی کشور) مکلف شد با همکاری وزارت بازرگانی، نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا را به‌عنوان سیستم پایه شناسایی کالا در نظام مالیاتی مورد استفاده قرار دهد به‌گونه‌ای که تا پایان سال ۱۳۸۷ کاربرد سیستم ایران‌کد در نظام مالیات بر ارزش‌افزوده عملیاتی شود.

در همین راستا دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی که کالا تولید یا عرضه می‌کنند، موظف به اخذ کد ملی (ایران‌کد) برای کالاهای مذکور تا یک ماه پس از ابلاغ آیین‌نامه شدند.

شرکت‌های پخش نیز براساس ضوابط و زمانبندی اعلامی ازسوی وزارت بازرگانی، صرفاً مجاز به پخش و توزیع کالاهای دارای کد ملی کالا (ایران‌کد) شدند به‌گونه‌ای که هرگونه توزیع کالا در گروه‌های مختلف کالایی بدون «ایران‌کد» از تاریخ اعلامی ازسوی وزارت بازرگانی تخلف به حساب آمد و مشمول قانون تعزیرات حکومتی شد.<sup>۱</sup>

۵. از ابتدای سال ۱۳۸۸ کلیه دستگاه‌های دولتی مکلف شدند تا براساس آیین‌نامه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات (ایران‌کد) خریدهای بزرگ و متوسط خود را با ترتیب زمان مندرج در اطلاعیه‌های وزارت بازرگانی با شناسه ملی کالا (ایران‌کد) انجام دهند.<sup>۲</sup>

۱. آیین‌نامه نظام توزیع کالاها و خدمات و صدور مجوزها، شماره ۲۰۶۳۸۶/ت/۴۱۲۳۱ ک، مصوب مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۷ هیئت وزیران.

۲. اصلاح بند (۱۰) ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، شماره ۴۲۷۲۱/ت/۶۹۶۰۰ ه، مصوب مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۷ هیئت وزیران.



۶. وزارت بازرگانی در مردادماه سال ۱۳۸۸ به انتشار اطلاعیه‌ای اقدام کرد که نخستین جدول زمانی و فهرست ۱۵ گروه کالایی را معرفی می‌کرد که برای قرار گرفتن یا باقی ماندن در فهرست معامله و خرید دستگاه‌های دولتی به دریافت شناسه ملی کالا (ایران‌کد) نیاز دارند.<sup>۱</sup> بدین ترتیب الزام استفاده از ایران‌کد در معاملات ۱۵ گروه کالایی تعیین شده برای معامله با دستگاه‌های اجرایی آغاز شده است.

۷. به نظر می‌رسد تصویبنامه دولت در بهمن‌ماه ۱۳۸۷ با توجه به اینکه علاوه بر دولت و شرکت‌های دولتی کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی تولیدکننده را دربرمی‌گیرد نیازمند قانون باشد و با توجه به عدم وجود قانونی در این زمینه فاقد وجاهت قانونی است.

تنها ماده قانونی که در آیین‌نامه‌ها و تصویبنامه‌های نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات به آن استناد می‌شود ماده (۷۹) قانون تجارت الکترونیک مصوب سال ۱۳۸۲ است. حال آنکه ماده فوق تنها وزارت بازرگانی را مکلف کرده تا «زمینه‌های مرتبط با تجارت الکترونیکی» را که در اجرای قانون تجارت الکترونیک مؤثر است شناسایی کند تا با تأیید شورای عالی فناوری اطلاعات «خواستار تدوین مقررات مربوطه و آیین‌نامه‌های این قانون توسط نهادهای ذیربط بشود».

بنابراین روشن است که در ماده مذکور تنها بحث شناسایی زمینه‌های مرتبط و تقاضا و خواست تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های قانون تجارت الکترونیک مطرح است و اگر بپذیریم که دولت به استناد آن می‌تواند مردم و بخش‌های خصوصی و تعاونی اقتصاد را ملزم به اخذ و روزآمد کردن ایران‌کد کند این الزام تنها در سطح تجارت الکترونیک است و اگر عرضه‌کننده کالا و خدمات از طریق غیرالکترونیکی به تجارت مشغول باشد با هیچ الزام قانونی در این زمینه مواجه نیست.

بنابراین بخش عمده‌ای از آیین‌نامه «نظام توزیع کالا و خدمات و صدور مجوزها» مصوب مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۷ هیئت وزیران فاقد وجاهت قانونی است و دولت تنها می‌تواند دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی را موظف به اخذ کد ملی (ایران‌کد) کند (و یا مانند آنچه در اصلاح بند «۱۰» ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۸ انجام داده می‌تواند دستگاه‌های دولتی را مکلف کند تا خریدهای بزرگ و متوسط خود را با ایران‌کد انجام دهند).

۸. هر چند اجرای نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات می‌تواند دارای آثار مثبت فراوانی باشد، اما با توجه به این نکته که اجرای ناقص و ضعیف یک طرح اصلی‌ترین مانع در موفقیت آن حتی در افق زمانی بلندمدت‌تر است مناسب است تا برای آزمون میزان آمادگی امکانات مورد نیاز و بررسی امنیت و قابلیت اعتماد این نظام اجرای آن به صورت آزمایشی صورت پذیرد.

۱. وزارت بازرگانی اعلام کرد: خریدهای دولتی از ۱۵ گروه کالایی منوط به دریافت ایران‌کد شد، اداره کل روابط عمومی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸/۵/۳.



در اجرای آزمایشی می‌توان الزام در استفاده از ایران‌کد را به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و معاملات آنها محدود ساخت. بدین ترتیب پس از اجرای آزمایشی و محدود این نظام در صورت موفقیت و حل مشکلات احتمالی می‌توان در مرحله بعد آن را به صورت گسترده و برای کالاها و خدمات بیشتری تعمیم داد.

۹. در راستای سیاست‌های ابلاغی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و در جهت جلوگیری از انحصار، باید دولت را مکلف ساخت تا علاوه بر مرکز ملی شماره‌گذاری کالا و خدمات ایران، اپراتورهای دیگری از بخش خصوصی و یا تعاونی را به ارائه نظام‌های طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات ترغیب کرده و خود تنها به سیاستگذاری و دیگر وظایف حاکمیتی در این زمینه بپردازد.

۱۰. باید توجه داشت که حتی با اجرای کامل نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات نیز اطلاعات میزان تولید، واردات، مصرف و صادرات کالا و خدمات در کشور، به دلیل وجود حجم بالای قاچاق، به شکل ناقص جمع‌آوری خواهد شد و البته این جمع‌آوری ناقص اطلاعات از وضعیت کنونی اطلاعات بهتر خواهد بود.

علاوه بر این در صورتی که بخواهیم از این نظام در راستای مبارزه با قاچاق استفاده کنیم نیازمند قوانین مکملی خواهیم بود که به مبارزه با قاچاق با تأکید بر نظام توزیع بپردازد. همچنین در اجرای کامل این طرح دغدغه‌هایی مانند افزایش بهای مصرف‌کننده ناشی از هزینه‌های دریافت و یا به روز کردن ایران‌کد و نیز مشکلات اجرای طرح برای کسبه جزء وجود دارد.

#### ۴-۱. بند «د» ماده (۹۳) - (قیمتگذاری)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### بند «د» ماده (۹۳)

قیمتگذاری را با رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی یا ضروری محدود نماید. فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، معاونت وزارتخانه‌های ذیربط به تصویب شورای اقتصاد خواهد رسید. چنانچه قیمت فروش کالا یا خدمات به قیمت کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف شود، مابه‌التفاوت قیمت‌ها از محل منابع دولت در سال اجرا یا منابع صندوق توسعه ملی پرداخت می‌شود و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاتر می‌گردد.



### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «د» - ماده (۹۳) - قیمتگذاری کالاها و خدمات را با رعایت قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به کالاها و خدمات عمومی، انحصاری و کالاهای اساسی محدود کند.

تبصره «۱» - دولت مکلف است ضوابط تعیین کالاهای اساسی، انحصاری و کالاها و خدمات عمومی و نیز فهرست و ضوابط تعیین قیمت این کالاها و خدمات را ظرف سه ماه پس از تصویب این قانون، با پیشنهاد کارگروهی متشکل از وزارت بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های ذیربط به تصویب هیئت وزیران برساند.

تبصره «۲» - در اجرای این بند، چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت شود.

تبصره «۳» - دولت مکلف است نحوه قیمتگذاری کالاها و خدمات موضوع این ماده را برای آن دسته از بنگاه‌های انحصاری که مشمول واگذاری هستند، قبل از واگذاری بنگاه تعیین و اعلام کند.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. قیمت در نظام اقتصاد رقابتی وظیفه تخصیص منابع را برعهده دارد و اگر در بازار رقابتی تعیین شود می‌تواند موجب تخصیص کارآمد شود. اما در مقابل آن وجود بازارهای غیررقابتی و شکست‌های بازار موجب می‌شود دولت‌ها به ناچار برخی سیاست‌های مستقیم قیمتی در راستای کنترل نوسانات شدید آن را به اجرا گذارند.

۲. طی برنامه سوم توسعه سیاست‌های کنترل قیمت تحت عنوان «نظام تأمین و تعیین قیمت کالا و خدمات سبد حمایتی» با توجه به مصوبه شماره ۶۹۵۴ هیئت وزیران مورخ ۱۳۸۰/۲/۱۶ به اجرا درآمد. براساس مصوبه مذکور کالاها و خدمات مختلف از نظر قانونگذاری به دو گروه دسته‌بندی شدند: گروه اول کالاها و خدمات اساسی، حساس و ضروری و گروه دوم سایر کالاها و خدمات.

کالاها و خدمات گروه اول خود به دو دسته تقسیم شدند:

**کالاهای اساسی:** در این دسته قیمت کالاها و خدمات (۳۹ قلم کالا و خدمات از قبیل گندم، جو وارداتی، روغن، شیر و ...) بعد از کارشناسی لازم توسط سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مطابق فرآیند تصمیم‌گیری قیمت کالاها توسط شورای اقتصاد تعیین می‌گردید.

البته در بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه سوم توسعه کالاهای اساسی بدون ذکر تعریف تنها «شامل گندم، برنج، روغن نباتی، قندوشکر، پنیر، دارو و شیرخشک» در نظر گرفته شده بود که در طی سال‌های برنامه موارد دیگر به آنها اضافه شد.

**کالاهای حساس و ضروری:** اجازه داده شده تا کالاها و خدمات این دسته (۸ قلم کالا از قبیل



سیمان، شیشه، مواد اولیه، لاستیک خودرو و ... در چارچوب دستورالعمل سازمان حمایت از مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان رأساً توسط واردکنندگان یا واحدهای تولیدی قیمتگذاری شوند. در مورد کالاها و خدمات گروه دوم (سایر کالاها و خدمات) هیچ‌یک از دستورالعمل‌های مذکور لازم‌الاجرا نبود.

البته در برنامه سوم توسعه و در ماده پنجم، گام دیگری در جهت کنترل قیمت‌ها برداشته شد و به شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اجازه داده شد تا نرخ خدمات خود را سالیانه تا سقف ۱۰ درصد افزایش دهند.<sup>۱</sup>

۳. در برنامه چهارم و در بند «ج» ماده (۳۹) در مورد قیمتگذاری کالاها و خدمات آمده است: «قیمتگذاری، به کالاها و خدمات عمومی و انحصاری و کالاهای اساسی محدود می‌گردد». در این بند مقرر شده بود که فهرست و ضوابط این‌گونه کالاها و خدمات براساس قواعد اقتصادی ظرف ۶ ماه از تصویب این قانون تهیه و به تصویب هیئت وزیران برسد.

همچنین در این بند آمده است: «چنانچه دولت به هر دلیل فروش کالا یا خدمات فوق‌الذکر را به قیمتی کمتر از قیمت تعیین شده تکلیف کند، مابه‌التفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده می‌باید همزمان تعیین و از محل اعتبارات و منابع دولت در سال اجرا پرداخت گردد و یا از محل بدهی دستگاه ذیربط به دولت تهاتر شود». در لایحه جدید استفاده از منابع صندوق توسعه ملی نیز به‌عنوان یکی از منابع پرداخت این مابه‌التفاوت معرفی و اضافه شده است.

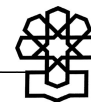
۴. هرچند در عمل سیاست‌های کنترل قیمت در ایران، به‌طور کامل اجرا نشد، ولی انتقادهایی را به‌دنبال داشته است که در این قسمت به برخی از آنها اشاره می‌کنیم:

- قیمتگذاری کالاهای اساسی به‌دلیل فشار تقاضا، بازارهای موازی غیررسمی برای این گروه از کالاها ایجاد و سود سرشاری را نصیب واسطه‌ها و دلالان می‌کند و سودآوری این بخش را برای تولیدکننده اصلی در مقایسه با سایر بخش‌های تولیدی و خدماتی به‌شدت کاهش داده و انگیزه تولید را از بین می‌برد.

- قیمتگذاری کالاهای تولیدی می‌تواند اثر منفی بر کیفیت کالا بگذارد. هنگامی که بدون توجه به کیفیت، برای کالاها قیمت‌های یکسان تعیین می‌شود تولیدکنندگان سعی می‌کنند تا از طریق کاهش کیفیت تولید و استفاده از فناوری‌های پست‌تر به سود بیشتری دست یابند.

- از دیگر مسائل مربوط به قیمتگذاری روش قیمتگذاری به‌کار گرفته شده است، معمولاً در قیمتگذاری روش حسابداری قیمت تمام شده به‌کار گرفته می‌شود و قیمت‌های حاصله قیمت‌های مناسب از حیث اقتصادی نبوده و قیمت‌هایی نیستند که به رشد و استمرار بنگاه‌ها، نظام اقتصادی و

۱. فرهاد دژپسند، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، بازرگانی داخلی در برنامه سوم توسعه طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، ۱۳۸۴.



جامعه کمک کند.

نظام ناکارآی اجرایی و کنترل و نظارت بر قیمت کالاها یکی دیگر از مشکلات و مسائل اجرای سیاست‌های سقف قیمتی است. عدم استقرار نهادهای نظارتی در قالب NGOها، عدم تناسب جرائم وضع شده با تخلفات (بازدارندگی) و طولانی بودن مسیر رسیدگی به تخلفات از جمله این مشکلات است.

لازم به ذکر است سیاست‌های سقف قیمتی در دو بخش طبقه‌بندی می‌شوند: اول در قالب سیاست‌هایی که عملاً ابلاغی است و دولت بابت آن هزینه‌ای متحمل نمی‌شود و دوم سیاست‌های سقف قیمتی که اجرای این سیاست‌ها نیز بار هزینه‌ای بسیاری را در قالب یارانه بر بودجه دولت تحمیل می‌کند.<sup>۱</sup>

۵. قانون نظام صنفی کشور نیز قیمتگذاری برخی کالا و خدمات را برعهده سازمان کمیسیون نظارت شهرستان‌ها گذاشته است و البته بیان داشته است «نرخ کالاها و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود، برای کمیسیون لازم‌الاجراست».<sup>۲</sup> بنابراین علاوه بر آن دسته از کالاها و خدماتی که اساسی، حساس و ضروری یا انحصاری شناخته می‌شوند در مورد سایر کالاها و خدمات نیز دسته‌ای وجود دارند که توسط کمیسیون‌های نظارت تعیین قیمت می‌شوند.

متأسفانه در این قانون نیز این دسته از کالاها و خدمات مشخص نشده و تنها ضابطه را «نظر کمیسیون» برشمرده است: «کمیسیون نظارت مکلف است انواع کالاها و خدمات واحدهای صنفی را که تعیین نرخ برای آنها از نظر کمیسیون ضرورت دارد، مشخص و نرخ آنها را برای مدت معین تعیین کند و به مجمع امور صنفی ذیربط اعلام دارد».<sup>۳</sup>

بدین ترتیب در مورد حوزه شمول و قیمتگذاری این دسته از کالاها و خدمات نیز ابهام وجود دارد که موجب سردرگمی و افزایش ریسک فعالان اقتصادی می‌شود.

۶. اگر یک حکم را به آیین‌نامه ارجاع می‌دهند باید کلیت آن در قانون ذکر شود. در این بند مقرر شده است که فهرست کالاها و خدمات عمومی، انحصاری و کالاها اساسی در آیین‌نامه ذکر شود. حال آنکه به هیچ تعریف استاندارد یا ضوابطی در مورد این نوع کالا و خدمات اشاره نشده است.

اگر ضوابط تعیین قیمت نیز در قانون تبیین می‌شود در شفافیت و اعتمادسازی برای فضای کسب‌وکار مناسب‌تر بود، زیرا این نگرانی وجود دارد که این آیین‌نامه نیز همانند بسیاری از

۱. همان، صص ۱۷-۱۶.

۲. ماده (۵۱) قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.

۳. همان.



آیین‌نامه‌های برنامه چهارم نوشته نشود و یا در صورت نوشته شدن به دلیل آیین‌نامه‌ای بودن تغییرات الحاقی کند و بدین ترتیب هیچ‌گونه امکان‌سنجی اقتصادی برای فعالان اقتصادی بخش‌های مربوطه امکانپذیر نباشد. در عمل چانه‌زنی میان دستگاه‌ها به تنها ضابطه به‌کار رفته تبدیل می‌شود و امکان ایجاد رانت و فساد نیز افزایش می‌یابد.

۷. در این بند تصویب فهرست و ضوابط تعیین کالا و خدمات مشمول قیمتگذاری را به شورای اقتصاد محول کرده است که با توجه به اهمیت موضوع و گستره آن بهتر است تمام وزرا در تصویب آن مشارکت داشته و این موضوع به تصویب هیئت وزیران برسد.

۸. گروهی معتقدند تهاتر بدهی بین دولت و دستگاه‌ها که در این ماده پیش‌بینی شده است مغایر اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی است که بیان می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد».

۹. در متن این بند عنوان قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» به درستی ذکر نشده است که باید اصلاح شود.

#### ۵-۱. ماده (۹۴) - (تنظیم بازار)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۹۴)

وزارت بازرگانی مجاز است در راستای اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، امور اجرایی تنظیم بازار اعم از تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع، بازرسی و قیمتگذاری کالاها و خدمات را به تشکل‌های صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکل‌های مردمی واگذار نماید.

تبصره ۱ - تشکل‌ها، اتحادیه‌ها، تعاونی‌ها و تشکل‌های مردمی موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذار شده در چارچوب دستورالعمل ابلاغی وزارت بازرگانی و معاونت پاسخگو و مسئول جبران خسارت خواهند بود.

تبصره ۲ - وزارت بازرگانی مجاز است حسب ضرورت از طریق اعطای مجوز واردات بدون انتقال ارز، نسبت به جبران نیازهای داخلی اقدام نماید.



## ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

## ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. استفاده از عبارت «مجاز است» در این ماده علاوه بر اینکه هیچ تکلیفی برعهده دولت نگذاشته و پاسخگویی دولت در خصوص اجرای آن را نسبت به نهادهای نظارتی ملغی می‌کند بیانگر آن است که قانونگذار نمی‌داند امور اجرایی تنظیم بازار را واگذار کند یا خیر؟

حتی اگر قرار است که این امور به شکل آزمایشی واگذار شود باید سازوکار مربوطه مشخص و آزمایشی بودن و طول مدت آن بیان شود.

۲. در زمینه واگذاری امور به بخش خصوصی و مردم در «طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات» نیز پروژه‌های «ایجاد اتحادیه‌های کشوری» و «تشکیل نهادهای غیردولتی حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان» وجود داشت.

برای مثال در تبیین پروژه اول آمده بود: «ازجمله خلأهای بخش توزیع کشور عدم شکل‌گیری اتحادیه‌های کشوری اصناف در ایران است. از طریق این اتحادیه‌ها می‌توان بسیاری از امور مربوط به نظام توزیع از قبیل تنظیم بازار و سایر نظارت‌های کمی و کیفی را به اصناف محول کرد و توان رقابتی آنها را افزایش داد. قانون جدید نظام صنفی پتانسیل تشکیل اتحادیه‌های کشوری در حوزه اصناف کشور را فراهم کرده است».

اما در سند پشتیبان طرح تحول تنها به ذکر اینکه اتحادیه‌های کشوری یا نهادهای غیردولتی حمایت از مصرف‌کنندگان در برخی کشورهای جهان در تنظیم بازار استفاده می‌شوند کفایت شده است. در این سند بدون ذکر کشورهای مورد نظر، هیچ توضیحی درباره نحوه استفاده از این نهادها در تنظیم بازار و مدلی که ما می‌خواهیم از این نهادها در تنظیم بازار استفاده کنیم نیامده است.<sup>۱</sup>

بنابراین به نظر می‌رسد برای مسئولان وزارت بازرگانی نیز هنوز این مسائل روشن نیست و به صرف مطالعات تطبیقی کلی و ناقص به چنین احکام کلی دست می‌یابند.

۳. برای بررسی وضعیت فعلی امور ذکر شده در ماده بهتر آن است که به قانون نظام صنفی کشور مراجعه شود. در این قانون پس از تعریف فرد و واحد صنفی به تبیین اتحادیه، مجمع امور صنفی، شورای اصناف کشور، کمیسیون نظارت و هیئت عالی نظارت پرداخته و سعی شده تا شیوه تشکیل این نهادها و وظایف و اختیارات آنها را بیان کند. تمامی این نهادها از طریق رأی‌گیری انتخاب

۱. برای اطلاع از ابهام‌های بیشتر این موضوع رجوع شود به: طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات (۱. بررسی گزارش پشتیبان)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۴۰۰، ۱۳۸۷.



می‌شود و هر نهاد بر نهاد قبلی و کوچک‌تر نظارت می‌کند.

با مروری بر وظایف برشمرده شده برای نهادهای نظام صنفی در قانون مربوط مشاهده می‌شود که تمام وظایفی که در این ماده تحت عنوان امور اجرایی تنظیم بازار از آن نام برده شده است، جزء وظایف این نهادها نیست.

در وظایف مرتبط با امور اجرایی تنظیم بازار در قانون نظام صنفی و یا آیین‌نامه آن<sup>۱</sup> موارد ذیل را می‌توان برشمرد:

**الف) اتحادیه:** ارائه پیشنهاد برای تهیه، تنظیم یا تغییر ضوابط صدور پروانه کسب و انواع پروانه‌های لازم، صدور پروانه کسب با دریافت تقاضا، ابطال پروانه کسب و تعطیل محل کسب، وصول مالیات، عوارض و هزینه خدمات به نمایندگی از طرف وزارتخانه‌ها، شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته به دولت و ارائه پیشنهاد به منظور تعیین نرخ کالا و خدمات، حدود صنفی، تعداد واحدهای صنفی مورد نیاز در هر سال جهت صدور پروانه کسب به مجمع امور صنفی جهت رسیدگی و تصویب کمیسیون نظارت.

**ب) مجمع امور صنفی:** نظارت بر اجرای مقررات فنی، بهداشتی و ... مربوط به واحدهای صنفی، تنظیم ساعات کار و ایام تعطیل واحدهای صنفی، درجه‌بندی واحدهای صنفی و تعیین نوع و نرخ کالاها و خدماتی که افراد هر صنف می‌توانند برای فروش، عرضه و یا ارائه کنند و پیشنهاد آن برای اتخاذ تصمیم به کمیسیون نظارت.

**ج) شورای اصناف کشور:** پیگیری ایجاد و تنظیم روابط کاری منظم با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط در جهت حفظ حقوق اصناف کشور و ایجاد رابطه مطلوب متقابل.<sup>۲</sup>

البته در قانون نظام صنفی، کمیسیون نظارت و شورای عالی نظارت نیز تعریف شده است که در کمیسیون نظارت علاوه بر مدیران کل یا رؤسای سازمان‌های بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی، بهداشت، نیروی انتظامی، رئیس شورای شهر، شهردار و نماینده تام‌الاختیار استانداری و رؤسای مجامع امور صنفی نیز حضور دارند. این کمیسیون دو وظیفه مهم ذیل را در امور اجرایی تنظیم بازار برعهده دارد:

- انواع کالاها و خدمات واحدهای صنفی را که تعیین نرخ آنها از نظر کمیسیون ضرورت دارد، مشخص و نرخ آنها را برای مدت معین تعیین کند و به مجمع امور صنفی زیربط اعلام دارد. البته نرخ کالا و خدماتی که از طرف مجلس شورای اسلامی، دولت یا شورای اقتصاد تعیین می‌شود برای کمیسیون لازم‌الرعايه است.

۱. آیین‌نامه اجرایی ماده (۴۵) قانون نظام صنفی (وظایف و اختیارات شورای اصناف کشور)، مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۶ وزارت بازرگانی.

۲. قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.



- برای نظارت بر نرخگذاری کالاها و خدمات، ناظرانی از بین معتمدان خود و مصرفکنندگان انتخاب و معرفی کند. گزارش ناظران برای مراجع قانونی ذیصلاح قابل پیگیری است.<sup>۱</sup>
- با توجه به موارد فوق سهم تشکل‌های صنفی تولیدی، توزیعی و خدماتی، اتحادیه‌ها و تعاونی‌ها و همچنین تشکل‌های مردمی از بازرسی و قیمتگذاری در حد حق رأی آنها در این کمیسیون‌هاست.
- با عنایت به اینکه سهم و وظیفه کنونی نیز دارای ابهام است، واگذاری سایر امور اجرایی تنظیم بازار بدون تعیین سازوکارهای مربوطه و تعریف دقیق وظایف و اختیارات آنها بی‌معنی و پرخطر است.
۴. در این ماده مشخص نیست تشکل‌ها در مقابل برعهده گرفتن این وظایف چه امتیازاتی دریافت می‌کنند و در برابر تخلفات چگونه باید مجازات شده و جبران خسارت کنند. درست است که فعالیت‌های تأمین، ذخیره‌سازی، توزیع اصولاً جزء وظایف آنهاست و وزارت بازرگانی نه تنها مجاز به واگذاری، بلکه مکلف به واگذاری است، اما قیمتگذاری و بازرسی جزء وظایف ذاتی آنها نیست. همچنین آیا در قیمتگذاری آزادند و این واگذاری کامل است یا مانند گذشته تنها از آنها مشورت گرفته می‌شود؟
۵. همچنین در واگذاری مشخص شود که ابزارهای وزارت بازرگانی برای عدم ایجاد انحصار و سوءاستفاده‌های احتمالی و اصولاً مدیریت این تشکل‌ها در راستای اهداف تنظیم بازار چیست؟
۶. باید تأکید شود در صورتی که اتحادیه‌ها و ... در تنظیم بازار موفق نباشند، وزارت بازرگانی باید پاسخگو بوده و به جبران نیازهای داخل بپردازد.
۷. منظور از پاسخگو بودن تشکل‌ها مشخص نیست. آیا در صورت اهمال، اختیارات و وظایف تفویض شده از آنها گرفته می‌شود؟
۸. در برخی امور براساس گزارش‌های دولت درحال حاضر نیز امور اجرایی در اختیار بخش خصوصی است. «براساس آخرین آمار منتشره توسط مرکز آمار ایران در سال ۱۳۸۴، تعداد ۳۷۸ انبار در کشور وجود داشته که ۹۴ درصد آنها متعلق به بخش خصوصی و ۶ درصد آنها متعلق به بخش دولتی است. تعداد سردخانه‌های کشور در سال ۱۳۸۴ نیز ۴۴۲ واحد اعلام شده است که از این میان ۹۲ درصد واحدها دارای مالکیت خصوصی بوده و مالکیت ۶ درصد واحدها عمومی شده و ۲ درصد متعلق به بخش تعاونی است».<sup>۲</sup> در نتیجه در امور ذخیره‌سازی در انبارها و سردخانه‌ها تصدی دولتی کمی وجود دارد.

۱. همان.

۲. گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست‌جمهوری، مرداد ۱۳۸۷، ص ۲۸.



۹. تنظیم بازار از طریق اعطای مجوز واردات بدون انتقال ارز در تبصره ماده (۱۱۴) قانون برنامه سوم توسعه نیز عیناً وجود دارد، اما در برنامه چهارم صحبتی در مورد این نوع واردات در جهت تنظیم بازار نشده است.

اجازه به وزارت بازرگانی این نگرانی را برای فعالان بخش خصوصی ایجاد می‌کند که ممکن است دولت به بهانه تنظیم بازار و با واردات مضاعف فعالیت اقتصادی آنها را به خطر بیندازد. بنابراین باید مشخص شود که منظور از جبران نیازهای داخلی به چه معناست و در چه زمانی و در مورد چه کالاهایی «عدم پاسخ به نیازهای داخلی» تحقق می‌یابد.

۱۰. در صورت اصلاح جزئی این ماده پیشنهاد می‌شود تبصره این ماده به این صورت اصلاح شود: «تشکل‌ها، اتحادیه‌ها ... در چارچوب دستورالعمل مصوب هیئت وزیران که به وسیله وزارت بازرگانی و معاونت برنامه‌ریزی تدوین می‌شود پاسخگو و...».

#### ۶-۱. ماده (۹۵) - (تعرفه‌ها)

(الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۹۵)

به منظور حمایت از تولید و مصرف داخلی، پشتیبانی از صادرات و حذف جریان‌های غیررسمی تجاری با اعمال حمایت‌های متناسب تعرفه‌ای در دوره زمانی محدود و منطبق بر اهداف میان‌مدت و در راستای ارتقای کیفیت، کاهش قیمت تمام شده و افزایش بهره‌وری، میانگین تعرفه‌ها در پایان برنامه پنجم نسبت به پایان برنامه چهارم کاهش می‌یابد.

#### (ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

ماده (۹۵) - به منظور حمایت از تولید داخلی، ایجاد اشتغال، ایجاد ثبات در سیاست‌های بازرگانی، افزایش سهم صادرات غیرنفتی در کل صادرات کشور و هدفمند کردن حمایت‌های تعرفه‌ای، دولت مکلف است تعرفه کالاهای وارداتی را برحسب دو دسته کالاهای استراتژیک و سایر کالاها به شرح ذیل تقسیم‌بندی کند:

##### (الف) تعرفه کالاهای استراتژیک:

به منظور تعیین نرخ تعرفه کالاهای استراتژیک از جمله محصولات کشاورزی در حد فراهم شدن امکان حمایت از تولید داخلی آنها دولت مکلف است از طریق کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات فهرستی از کالاهای استراتژیک که به حمایت تعرفه‌ای بیش از میانگین نرخ حقوق ورودی اسمی سال‌های برنامه چهارم نیاز دارند را براساس مطالعات کارشناسی تهیه و حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون به تصویب هیئت وزیران برساند و نرخ حقوق ورودی آنها را با رعایت قوانین و مقررات اصلاح نماید.

تبصره «۱» - وزارتخانه‌های متولی این کالاها (بجز محصولات کشاورزی) موظفند حداکثر ۳ ماه پس از



تصویب فهرست کالاهای استراتژیک موضوع این بند، برنامه زمانبندی به منظور کاهش سالیانه نرخ حقوق ورودی، حداقل ۲۰ درصد از خطوط تعرفه‌ای مربوطه را تا سطح میانگین نرخ حقوق ورودی اسمی سال‌های برنامه چهارم تدوین نموده و از طریق کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات به تصویب هیئت وزیران برسانند.

ب) تعرفه سایر کالاها:

به منظور ایجاد رقابت و افزایش کیفیت تولید داخلی و جلوگیری از ایجاد انگیزه قاچاق گمرکی، وضع نرخ حقوق ورودی بالاتر از میانگین نرخ حقوق ورودی اسمی طی سال‌های برنامه چهارم برای سایر کالاها از تاریخ تصویب فهرست کالاهای استراتژیک موضوع این بند ممنوع است.

بند الحاقی - روش محاسبه و اخذ نرخ تعرفه، روش ارزشی و براساس درصدی از ارزش کالای وارداتی است و اتخاذ روش‌های دیگر ممنوع است.

تبصره «۱» - کمیسیون ماده (۱) قانون مقررات صادرات و واردات تنها برای محصولات کشاورزی که روند قیمت جهانی آنها کاهشی است و یا برای مبارزه با بازاریشکنی (دامپینگ) مجاز به استفاده از روش‌های محاسبه و اخذ حقوق ورودی خاص (غیرارزشی) خواهد بود.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. این ماده مؤید روند اجرایی مشخصی نیست، زیرا اختلاف نظر در بحث حمایت از تولید با استفاده از ابزار سیاست‌های تعرفه‌ای آن قدر زیاد است که نمی‌توان به طور صریح اعلام کرد که کاهش نرخ تعرفه به حمایت از تولید می‌انجامد، زیرا در بسیاری موارد تولیدکنندگان داخلی به بهانه حمایت از بخش تولید به دنبال افزایش نرخ تعرفه هستند.

۲. علیرغم نکته فوق عمده‌ترین حکم اجرایی این ماده کاهش میانگین تعرفه‌ها در پایان برنامه پنجم نسبت به پایان برنامه چهارم است. این حکم نیز بیان دقیق و مشخصی ارائه نمی‌دهد، زیرا مشخص نشده میزان کاهش چقدر است و مثلاً ۰/۰۱ درصد کاهش در پایان برنامه نیز می‌تواند به معنای تحقق این ماده تلقی شود.

۳. در طول سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ به ترتیب شاهد نرخ‌های تعرفه مؤثر ۱۱/۰۶، ۱۱/۷۲، ۱۱/۰۱ و ۱۰/۰۸ درصدی بوده‌ایم که بیانگر نرخ متوسطی در حدود ۱۱ درصد است. این نرخ نه تنها در مقایسه با کشورهای منطقه، بلکه از نظر سازمان جهانی تجارت<sup>۱</sup> نیز نرخ بالایی محسوب نمی‌شود. زیرا در دور مذاکرات اروگوئه به تعرفه‌های بالاتر از ۱۵ درصد تعرفه‌های بالا<sup>۲</sup> اطلاق می‌شد.<sup>۳</sup> بنابراین مشکل نظام تعرفه‌ای ایران، نرخ متوسط تعرفه نیست که با کاهش آن مشکلات نظام

1. WTO

2. Peak Tariffs

۳. سیف ... صادقی یارندی و مسعود طارم سری، فرهنگ توصیفی اصطلاحات تجارت بین‌الملل و سازمان جهانی تجارت شرکت چاپ و نشر بازرگانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، وزارت بازرگانی، تهران، ۱۳۸۵.



تعرفه‌ای مرتفع شود، بلکه مشکل اصلی هدفمند نبودن نظام تعرفه‌ای است. یعنی از برخی کالاهای استراتژیک که نیاز به حمایت دارند، حمایت لازم نمی‌شود و برخی کالاها که باید در آزمون فضای رقابتی قرار گیرند در بلندمدت مورد حمایت قرار می‌گیرند. این اقدام می‌تواند متضمن اجرای منویات مقام معظم رهبری<sup>۱</sup> مبنی بر «تنظیم سیاست‌های تعدیل بازرگانی» باشد.

۴. حواله کردن شاخص‌های کمی به پایان برنامه به بهانه‌های مختلف جهت عدم اجرا و عدم امکان نظارت در طول سال‌های برنامه منجر می‌شود به این ترتیب که دولت می‌تواند به بهانه اینکه نرخ‌ها را در سال آخر برنامه کاهش می‌دهد در سال‌های اول تا چهارم حتی آنها را افزایش دهد.

۵. مشکلات اصلی نظام تعرفه‌ای ایران را می‌توان در مواردی مانند عدم ثبات نسبی تعرفه‌ها و تغییرات ناگهانی، عدم حمایت از کالاهای استراتژیک تولید داخلی، وجود نرخ‌های بالا در برخی کالاها، رابطه نرخ‌ها با قاچاق کالا، استفاده از روش‌های نامناسب نرخگذاری، وجود حجم بالای معافیت‌ها و ... دانست که با ارائه حکم پیشنهاد شده توسط دولت حل نخواهد شد و باید بسته سیاستی مناسب و جامعی برای آن در نظر گرفت. با توجه به لزوم ارائه راهکارهایی برای رفع مشکلات اصلی نظام تعرفه‌ای ایران این موضوع در گزارشی مستقل<sup>۲</sup> مورد بررسی قرار گرفته و پیشنهاد ذیل ارائه شده است.

#### ۷-۱. ماده (۹۶) - (موانع غیرتعرفه‌ای)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۹۶)

ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات در طول سال‌های برنامه ممنوع است و در صورت وجود چنین موانعی، دولت مجاز است با رعایت موازین شرع و وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای نسبت به رفع آن اقدام نماید.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

ماده (۹۶) - در راستای کاهش موانع غیرتعرفه‌ای و بهبود فضای کسب‌وکار تجاری دولت مکلف است در طول سال‌های برنامه تعداد مراجع تأییدکننده اسناد، تعداد اسناد و هزینه‌های اداری و متوسط زمان صرف شده برای انجام واردات و صادرات را کاهش داده و نسبت به ارتقای جایگاه بین‌المللی ایران در این شاخص اقدامات لازم را معمول دارد.

۱. پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی دفتر مقام معظم رهبری به آدرس:

<http://www.leader.ir/langs/fa/index.php?p=bayanat&id=6615>

۲. لزوم ارائه راهکار برنامه‌ای درخصوص چالش فقدان نظام تعرفه‌ای مناسب، درباره برنامه پنجم توسعه، دفتر مطالعات اقتصادی،

شماره مسلسل ۹۹۳۳، آبان‌ماه ۱۳۸۸.



بند الحاقی - وضع هرگونه موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای برای صادرات به استثنای مواد خام، فرآوری نشده و فلزات قراضه و وضع موانع غیرتعرفه‌ای برای واردات ممنوع است.

تبصره - اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران می‌تواند به نمایندگی از بخش خصوصی نسبت به تخلفات صورت گرفته از این امر در مراجع صالحه شکایت و ضرر و زیان وارده را به نفع فعالان اقتصادی از دولت مطالبه نموده و به ذینفعان مسترد نمایند.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. این حکم در ماده (۱۱۵) قانون برنامه سوم توسعه و بند «ز» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه نیز مورد توجه قرار گرفت و با توجه به آثار نامطلوبی که موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی بر ایجاد عدم شفافیت در هزینه‌های تجارت و ایجاد رانت اقتصادی دارند امری لازم و ضروری است.
۲. در این ماده دولت «مجاز» به وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای برای موانع غیرتعرفه‌ای شده که تکلیفی برای دولت ایجاد نمی‌کند. لازم است دولت نسبت به این اقدام تکلیف شود.
۳. این سؤال مطرح است که چرا پس از گذشت ۲ برنامه ارائه این حکم ضرورت دارد و چرا بعد از ۱۰ سال هنوز تمامی این موانع شناسایی و به موانع و نرخ‌های معادل تعرفه‌ای تبدیل نشده است؟ این درحالی است که در سال‌های اخیر حتی حرکت‌هایی رو به عقب نیز مشاهده شده است. برای مثال تعرفه برنج از نرخ ۱۵۰ درصدی در سال ۱۳۸۶ به نرخ ۴ درصدی به علاوه ۱۵۰ تومان در سال ۱۳۸۷ تبدیل شد درحالی که مقرر شده بود تمامی نرخ‌های غیرتعرفه‌ای به نرخ‌های معادل تعرفه‌ای تبدیل شود و نه برعکس به همین دلیل در سال ۱۳۸۸ مجدداً نرخ‌های ارزشی برای واردات برنج وضع گردید که این اقدامات نشان‌دهنده عدم ثبات در سیاست‌های تجاری است.
۴. ضمانت اجرای این بند مشخص نیست که اگر دولت و متولیان تعیین نرخ‌های تعرفه (اعضای کمیسیون ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی قانون مقررات صادرات و واردات) همانند سال‌های گذشته از حسن اجرای این بند تخطی کنند چه عواقبی خواهند داشت.
۵. در برنامه‌های قبلی مقرر شده بود که اصلاح نرخ‌های تعرفه و اعلام آن به صورت پیش‌آگهی صورت پذیرد درحالی که در این ماده، چنین مواردی پیش‌بینی نشده است.
۶. تمامی موانع غیرتعرفه‌ای قابلیت تبدیل به تعرفه را ندارند، برای مثال مواردی مانند هزینه‌های اداری، تعداد مراجع تأییدکننده، تعداد اسناد مورد نیاز و زمان صرف شده برای واردات و صادرات جزء موانع اصلی غیرتعرفه‌ای هستند که نمی‌توان آنها را به نرخ‌های تعرفه تبدیل کرد، ولی لازم



است در راستای اصلاح فضای کسب و کار تجاری نسبت به اصلاح آنها اقدام نمود.<sup>۱</sup>

#### ۸-۱. بند «الف» ماده (۹۷) - (کمک‌های صادراتی)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### بند «الف» ماده (۹۷)

الف) به منظور ارتقای مشارکت بنگاه‌ها و افزایش سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، کنسرسیوم‌ها، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول، دولت مجاز است کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم خود در حوزه صادرات غیرنفتی را از طریق این تشکل‌ها و براساس دستورالعملی که ظرف ۶ ماه توسط وزارت بازرگانی تهیه و پس از تأیید معاونت ابلاغ خواهد شد، اعطا نماید.

تبصره - تشکل‌های موضوع این ماده، در مقابل اختیارات واگذار شده در چارچوب دستورالعمل ابلاغی وزارت بازرگانی و معاونت پاسخگو و مسئول جبران خسارت خواهند بود.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «الف» ماده (۹۷) - دولت مکلف است به منظور ارائه کمک‌ها، تسهیلات، مشوق‌ها و حمایت‌های مستقیم و غیرمستقیم صادرات غیرنفتی، از تشکل‌های بخش خصوصی با توجه به شاخص‌هایی از قبیل فعالیت بنگاه در مناطق محروم، سطح اشتغال‌زایی، میزان ارزآوری، سهم صنایع دارای تکنولوژی برتر، جذب سرمایه‌گذاری خارجی، صنایع نوزاد، کمک به رقابت‌پذیری در فضای بین‌المللی، افزایش بهره‌وری صنایع، حمایت کند. آیین‌نامه این بند ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب قانون توسط وزارت بازرگانی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

#### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. هر چند به نظر می‌رسد منظور از این ماده ارتقای مشارکت بنگاه‌های فعال در بخش خصوصی است، ولی به این مهم اشاره نشده و لازم است بر آن تأکید شود.
۲. در ابتدای بند «الف» مشخص نیست راهکار اجرایی اینکه دولت نسبت به ارتقای مشارکت بنگاه‌ها و تشکل‌های بخش خصوصی اقدام کند چیست، زیرا اجازه واگذاری اعطای کمک‌ها به تشکل‌ها متضمن رسیدن به این اهداف نیست.
۳. مناسب است در متن احکام قانونی از عبارات لاتین مانند «کنسرسیوم» استفاده نشود تا اصل پانزدهم قانون اساسی رعایت شود.

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر در خصوص اصلاح نظام تعرفه‌ای رک به: گزارش درباره پنجم توسعه ۳۱. لزوم ارائه راهکار برنامه‌ای در خصوص چالش فقدان نظام تعرفه‌ای مناسب، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۹۹۲۳ آبان‌ماه ۱۳۸۸.



۴. در این ماده هیچ‌گونه هدف کمی مشخص نشده است.
۵. ابتدا باید آمار مشخص و رسمی از اینکه سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها، کنسرسیوم‌ها، شرکت‌های مدیریت صادرات و شرکت‌های بزرگ صادراتی و دارای تنوع محصول از صادرات چقدر است ارائه شود، پس از آن هدف دقیقی از اینکه قصد داریم به چه سطحی برسیم تعیین نماییم.
۶. در این ماده مقرر شده است که کمک‌ها و تسهیلات از طریق تشکل‌ها اعطا شود، ولی مفعول جمله یعنی کسانی که این کمک‌ها به آنها اعطا می‌شود، مشخص نیست.
۷. واگذاری مسئولیت اعطای کمک دولتی به تشکل‌های خصوصی محل ابهام است، زیرا این اقدام سیاستگذاری محسوب می‌شود، مناسب‌تر است شاخص‌های تعیین‌کننده میزان کمک به بخش خصوصی را مشخص و سپس این اقدام را به دولت سپرد. موکول کردن این ماده به دستورالعملی نامشخص و بدون تعیین معیارها و مشخصه‌های دستورالعمل موجب می‌شود که نتوان درخصوص این ماده اظهارنظر دقیقی را ارائه نمود.
۸. موضوعاتی همانند حکم این ماده که فرابخشی بوده و به وظایف دستگاه‌های مختلف مربوط می‌شود را نمی‌توان به دستورالعمل تهیه شده توسط یک وزارتخانه محول نمود. این اقدامات باید توسط آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران باشد تا توسط اداره قوانین و دستگاه‌های مسئول با قوانین تطبیق داده شده و بتوان بر آنها نظارت کرد.
۹. در متن ماده پیشنهادی لایحه برنامه، دولت به انجام این امر (واگذاری) مجاز شده است که تحقق هدف را با ابهام مواجه می‌کند، بهتر است دولت به اخذ اطلاعات و نیازسنجی از تشکل‌ها مکلف شود و نسبت به ارائه این کمک‌ها پاسخگو باشد.

#### ۹-۱. بند «ب» ماده (۹۷) - (مالیات صادرات)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ب» ماده (۹۷)

برقراری هرگونه مالیات بر صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع می‌باشد و به‌منظور  
سیانت از منابع کشور، عوارض ویژه برای صادرات مواد خام یا با ارزش‌افزوده پایین با تصویب هیئت  
وزیران وضع و دریافت می‌گردد.



### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «ب» ماده (۹۷) - برقراری هرگونه مالیات بر صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه ممنوع است.

بند «الحاقی» - دولت می‌تواند عوارض ویژه‌ای برای صادرات مواد خام یا دارای ارزش‌افزوده پایین وضع و دریافت کند.

تبصره - نحوه تعیین عوارض موضوع این ماده برحسب جدولی خواهد بود که متناسب با افزایش سهم ارزش‌افزوده داخلی، میزان عوارض مربوطه کاهش یابد. آیین‌نامه مربوطه توسط کارگروه مشترک میان وزارتخانه‌های نفت، بازرگانی و صنایع و معادن تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

### ج) اظهارنظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. قبلاً نیز در بند «ب» ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم معافیت کالاها و خدمات صادراتی از پرداخت عوارض و مالیات وجود داشت. این معافیت کلی بوده و تفکیکی بین صادرات نفتی و غیرنفتی برقرار نشده بود.

۲. در بند «د» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم این تفکیک اعمال و مقرر شد برقراری هرگونه مالیات و عوارض برای صادرات کالاهای غیرنفتی و خدمات در طول برنامه چهارم ممنوع شود و در همان بند به وضع و دریافت عوارض ویژه برای صادرات مواد اولیه فرآوری نشده نیز اشاره شد.

۳. وضع این‌گونه احکام موجب ابهاماتی در تفکیک کالاهای نفتی و غیرنفتی از یکدیگر شد، زیرا کالاهای غیرنفتی از مالیات معاف بودند. ولی کالاهای نفتی شامل پرداخت مالیات و عوارض می‌شدند. به همین دلیل تفکیک دقیق و شفاف این موضوع به‌موجب آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران ضروری است. امری که در طول چند سال اخیر موجب بروز اختلاف میان صادرکنندگان کالاهای وابسته به نفت، گاز و پتروشیمی با سازمان امور مالیاتی شده است.

### ۱۰-۱. بند «ج» ماده (۹۷) - (مجوزهای صادراتی)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ج» ماده (۹۷)

صادرات کالاها و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به‌استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف می‌باشد.



### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «ج» ماده (۹۷) - صادرات کالاها و خدمات از اخذ هرگونه مجوز به استثنای استانداردهای اجباری و گواهی‌های مرسوم در تجارت بین‌الملل (مورد درخواست خریداران) معاف می‌باشد.  
تبصره - دولت مکلف است تا پایان سال اول برنامه ترتیبات لازم برای اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات شامل ارائه مشوق‌های صادراتی مندرج در این قانون و دیگر قوانین مربوطه که جنبه دائمی دارند را به عمل آورد.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

این حکم هر چند مناسب است و می‌تواند با تسهیل فضای صادرات موجب تشویق و گسترش صادرات و رفع برخی موانع پیش‌رو شود، ولی توجه به این نکته ضروری است که در بند «ج» ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم و تبصره بند «د» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم دقیقاً به همین شکل اشاره شده بود. همانند قانون بودجه که تلاش شد برخی تبصره‌های تکراری و دائمی که موجب اختلال در نظام قانونگذاری کشور شده بود از قانون حذف و به قوانین اصلی خود منتقل شوند، به نظر می‌رسد این‌گونه بندها نیز که به احکامی تکراری و دائمی در قوانین برنامه‌ای کشور تبدیل شده‌اند به جای تکرار در سال‌های مختلف، در قوانین اصلی و تخصصی این حوزه، از جمله قانون مقررات صادرات و واردات اصلاح شود تا از تکرار احکام در سال‌های مختلف در قوانین برنامه جلوگیری شود. این اقدام با توجه به بند «۲۹» سیاست‌های کلی برنامه پنجم مبنی بر توسعه صادرات قابل توصیه است.

### ۱۱-۱. بند «د» ماده (۹۷) - (اقدامات ضد دامپینگ)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «د» ماده (۹۷)

تدابیر و اقدام‌های مؤثر حفاظتی، جبرانی و ضد دامپینگ در مواردی که کالایی با شرایط غیرمعارف و با امتیاز قابل توجه به کشور وارد می‌شود را اتخاذ و اعمال نماید.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

با توجه به ماده (۱۹۹) لایحه مبنی بر تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و اشاره به موضوع این ماده در ماده (۱۳) قانون الحاق دولت به قانون تنظیم مصوب سال ۱۳۸۴، این ماده زائد است و پیشنهاد می‌شود حذف شود.



### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. در حکم قانون باید مشخص شود که روش اتخاذ تدابیر و اقدام‌ها چیست؟ آیا دولت اختیار دارد هر عکس‌العملی در این خصوص اتخاذ کند یا تنها می‌تواند از طریق اعمال سیاست‌های حمایتی در قالب وضع نرخ‌های معادل تعرفه‌ای و ... اقدامات جبرانی را مورد نظر قرار دهد؟ این حکم دقیقاً تکرار حکم مربوط به بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم توسعه است که در این لایحه نیز تکرار شده است.

۲. در راستای اجرای حکم ارائه شده در بند «ح» ماده (۳۳) قانون برنامه چهارم، ماده (۱۳) قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۱</sup> به موضوع اقدامات ضد دامپینگ توجه کرده و اقداماتی را برای پیشگیری از آن پیش‌بینی کرده است.

۳. شایان توجه است که قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۴ در اصل موادی را به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت<sup>۲</sup> مصوب سال ۱۳۸۰ اضافه کرده است. این قانون طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی تصویب شده و مدت آن چهار سال به صورت آزمایشی بوده است. به همین دلیل فصل ۱۴ قانون برنامه چهارم توسعه به تنفیذ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اختصاص یافته و در ماده (۱۵۶) آن اشاره شده است که قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت برای دوره برنامه چهارم توسعه تمدید می‌شود.

۴. با توجه به اینکه علاوه بر احکامی نظیر مقررات ضد دامپینگ احکام متعدد دیگری نیز در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و اصلاحیه‌های بعدی آن وجود دارد که لغو آنها در نظام قانونگذاری خلأ ایجاد می‌کند لازم است حکمی مبنی بر تنفیذ این قانون تا پایان دوره برنامه پنجم ارائه شود که این اقدام در ماده (۱۹۹) لایحه پیش‌بینی شده و قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب سال ۱۳۸۰ و اصلاحات و الحاقات بعدی تنفیذ شده است.

### ۱-۱۲. بند «ه» ماده (۹۷) - (ممنوعیت‌های صادراتی)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### بند «ه» ماده (۹۷)

تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و صدور کلیه کالاها و خدمات، بجز موارد زیر مجاز خواهد بود:

۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۸۴/۸/۲۵ شورای نگهبان.

۲. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و موافقت جلسه علنی مجلس مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ و تأیید ۱۳۸۰/۱۲/۸ شورای نگهبان.



۱. اشیای عتیقه و میراث فرهنگی.  
۲. اقلام خاص دامی، نباتی و گونه‌هایی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و یا حفاظت محیط زیست داشته باشند.  
**تبصره - صادرات کالاهایی که دولت برای تأمین آنها یارانه پرداخت می‌کند، یا صدور آنها موجب ضرر عموم مردم می‌شود تنها با پیشنهاد دستگاه مربوطه و تصویب شورای اقتصاد مجاز می‌باشد.**

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**بند «ه» ماده (۹۷) - تنظیم بازار داخلی موجب ممنوعیت صدور نمی‌گردد و صدور کلیه کالاها و خدمات، بجز اشیای عتیقه و میراث فرهنگی، اقلام خاص دامی، نباتی و گونه‌هایی که جنبه حفظ ذخایر ژنتیکی و یا حفاظت محیط زیست داشته باشند و کالاهایی که دولت برای تأمین آنها یارانه مستقیم پرداخت می‌کند مجاز خواهد بود.**  
**تبصره - صادرات کالاهایی که دولت برای تأمین آنها یارانه مستقیم پرداخت می‌کند، تنها با پیشنهاد دستگاه مربوط و تصویب هیئت وزیران مجاز است. در این صورت کلیه صادرکنندگان موظفند گواهی مربوط به عودت کلیه یارانه‌های مستقیم پرداختی به کالاهای صادره را قبل از خروج از وزارت امور اقتصادی و دارایی اخذ کنند.**

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. احکام این ماده در ماده (۱۱۴) قانون برنامه سوم و ماده (۳۶) قانون برنامه چهارم آمده بود و بخش ابتدایی آن حکمی مطلوب قلمداد می‌شود که می‌تواند به تسهیل صادرات و حمایت از آن بیانجامد.
۲. تفاوت این ماده با ماده (۱۱۴) قانون برنامه سوم که در ماده (۳۶) قانون برنامه چهارم تنفیذ شد آن است که تبصره پیشنهادی قبلاً به صورت بند «۳» این ماده درج شده بود و به پرداخت مستقیم یارانه اشاره می‌کرد.
۳. منظور از پرداخت مستقیم یارانه آن است که یارانه به محصول نهایی ارائه شود و کلیه یارانه‌هایی که در مراحل تولید اعطا می‌شود یارانه غیرمستقیم محسوب می‌شود.
۴. لازم به ذکر است که دولت نمی‌تواند بدون بازدریافت یارانه از صادرکننده، برای صدور کالای یارانه‌ای مجوز صادر کند. اگر کسی بخواهد نسبت به اخذ مجوز برای صدور کالای یارانه‌ای اقدام کند لازمه آن عودت تمامی یارانه‌های نقدی و مستقیم است. یعنی دولت نمی‌تواند به کالایی خاص یارانه دهد و بعداً خود دولت مجوز صدور آن را بدون عودت یارانه‌های مستقیم صادر کند.
۵. ماده (۲) قانون مقررات صادرات و واردات<sup>۱</sup> جایگاه اصلی و قانونی تعریف کالاهای مجاز، مشروط و

۱. قانون مقررات صادرات و واردات، مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۲/۷/۱۱ شورای نگهبان.



ممنوع وارداتی و صادراتی است در این تعریف کالای صادراتی غیرمجاز را می‌توان شامل کالاهای مشروط و ممنوع دانست که شامل کالاهایی هستند که صدور آن با کسب مجوز امکانپذیر است یا صدور آن به موجب شرع مقدس اسلام (به اعتبار خرید و فروش یا مصرف) و یا به موجب قانون ممنوع است. بنابراین جایگاه اصلی این‌گونه احکام در قانون مقررات صادرات و واردات است.

۶. اشاره به قید «کالایی که صدور آنها موجب ضرر عموم مردم می‌شود» حکم تبصره را غیرشفاف و غیرقابل احصا می‌کند، زیرا صادرکنندگان قادر به تشخیص چنین کالاهایی نیستند و دولت نیز با توجه به روند حاکم بر لغو مجوزهای بازرگانی اجازه مقرر کردن چنین مجوزهایی را ندارد.

۷. مناسب‌تر است به جای شورای اقتصاد کالاهای مندرج در تبصره توسط هیئت وزیران احصا شود تا دیدگاه تمام وزارتخانه‌ها به صورت جامع مورد نظر قرار گیرد.

۸. این حکم نیز در زمره احکام دائمی برنامه‌ریزی محسوب می‌شود که در قوانین مختلف برنامه تکرار شده و مناسب است به قوانین اصلی آن حوزه (قانون مقررات صادرات و واردات) منتقل شود.

### ۱-۱۳. ماده (۹۸) - (صندوق کمک توسعه)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۹۸)

به دولت اجازه داده می‌شود جهت اعطای کمک‌های توسعه‌ای خارجی در قالب اعطای تسهیلات، کمک بلاعوض، یارانه سود و کارمزد و اجرای پروژه‌ها نسبت به تشکیل صندوق کمک‌های توسعه‌ای جمهوری اسلامی ایران اقدام کند. اساسنامه صندوق به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

با توجه به اختیارات دولت پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

#### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. در ابتدای این ماده نیز به دولت اجازه تأسیس صندوق داده شده است. اشاره به حکم (اجازه) به معنای اختیار دولت در اجرای این حکم است و متضمن هیچ تکلیف مشخص و قابل نظارت نیست.
۲. جایگاه این ماده در بخش تجارت نامشخص است اگر قرار است صندوقی جهت ارائه کمک‌های توسعه‌ای خارجی ایجاد شود در آن در احکام بخش تجارت نامربوط است و بهتر است این موضوع به قسمت سرمایه‌گذاری خارجی منتقل شود.
۳. ماهیت حقوقی صندوق باید از سوی مقنن معلوم شود بدین صورت که مؤسسه دولتی است یا



شرکت دولتی و ... زیرا تعیین ماهیت آن در صلاحیت دولت نیست.

۴. متولی تأسیس و ایجاد این صندوق نامشخص است و لازم است وابستگی صندوق به یکی از وزارتخانه‌ها از سوی قانونگذار معین شود. بدون تعیین متولی امکان نظارت بر چگونگی اجرای حکم این ماده وجود ندارد و موجب از بین رفتن ضمانت اجرای حکم ماده می‌شود.

۵. فلسفه اصلی و هدف از تأسیس صندوق‌ها، پرداخت و ارائه تسهیلات نیست، بلکه همانند صندوق ضمانت صادرات، صندوق با تحت پوشش قرار دادن ریسک‌ها و اتخاذ سیاست‌های مناسب در مواقع خاص به فعالان حوزه مربوطه کمک کرده و ریسک فعالیت آنها را کم می‌کنند.

۶. نکته دیگر آنکه جهت این حمایت و کمک چه از سرمایه‌گذاران خارجی باشد و چه از سرمایه‌گذاری ایرانیان در خارج باشد نوعی اعطای کمک به خارجیان محسوب می‌شود، این درحالی است که اولویت را باید به سرمایه‌گذاران داخلی و یا خارجی برای سرمایه‌گذاری در ایران داد و نه در خارج از کشور.

۷. بهتر است اگر صندوقی برای حمایت از سرمایه‌گذاری تأسیس می‌شود حداقل ۵۰ درصد مزایای آن به سرمایه‌گذاران داخل کشور اعطا شود تا تبعیض به نفع سرمایه‌گذاری در کشورهای خارجی صورت نپذیرد.

#### ۱۴-۱. پاراگراف اول ماده (۹۹) - (ادغام شرکت‌ها)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### پاراگراف اول ماده (۹۹)

ادغام شرکت‌های تجاری موضوع باب سوم «قانون تجارت»، مادامی که موجب ایجاد تمرکز و بروز قدرت انحصاری نشود، به شکل یک‌جانبه (بقای یکی از شرکت‌ها - شرکت پذیرنده) و ادغام دو یا چندجانبه (محو شخصیت حقوقی شرکت‌های ادغام‌شونده و ایجاد شخصیت حقوقی جدید - شرکت جدید)، با تصویب چهارپنجم صاحبان سهام در مجمع عمومی فوق‌العاده شرکت‌های سهامی یا چهارپنجم صاحبان سرمایه در سایر شرکت‌های تجاری موضوع ادغام، مجاز می‌باشد.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**پیشنهاد اول -** این حکم در زمره احکام دائمی محسوب می‌شود و جنبه برنامه‌ای ندارد. همچنین در لایحه تجارت نیز احکامی به موضوع ادغام اختصاص یافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده از برنامه پنجم حذف شود.



### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. در نظام حقوقی ما، پیش از قانون برنامه چهارم، صاحبان سرمایه جهت تحقق ادغام با شرکتی دیگر ناچار به ورود به تشریفات طولانی و پرهزینه انحلال شرکت بودند. در بحث ادغام شرکت‌ها، با مقررات پیش از برنامه چهارم اگر دو شرکت می‌خواستند در هم ادغام شوند، ابتدا باید هر دو شرکت منحل شده و پس از آن، شرکت جدیدی تأسیس شود، درحالی که فرآیند انحلال و تصفیه، پیچیده و مشکل است. از این رو عنوان این امر در احکام برنامه چهارم و برنامه پنجم پیشنهادی و لحاظ آن در لایحه تجارت امری مفید در برطرف ساختن برخی از مشکلات شرکت‌های تجاری در این زمینه می‌باشد.

۲. تفاوت حکم فوق با ماده (۴۰) موجود در برنامه چهارم در نوع نگارش تقسیم‌بندی ادغام است. ادغام در اکثر نظام‌های حقوقی دنیا در یک تقسیم‌بندی کلی بر دو نوع است: ادغام ساده و ادغام ترکیبی. در ادغام ترکیبی شرکت تجاری جدید در نتیجه قرارداد ادغام تأسیس می‌شود و کلیه شرکت‌های طرف ادغام را تصاحب می‌کند. این درحالی است که در ادغام ساده شرکت جدید ایجاد نمی‌شود و کلیه شرکت‌های تجاری طرف قرارداد در یکی از آنها ادغام می‌شوند. این تقسیم‌بندی، مشابه با تقسیم‌بندی ادغام در حکم پیشنهادی لایحه برنامه پنجم است که ادغام را به دو صورت یک‌جانبه و دو‌جانبه تقسیم کرده است.

۳. توجه به انواع تقسیم‌بندی ادغام ساده نیز ضروری است که نادیده گرفته شده است. براساس تقسیم‌بندی انجام شده برای ادغام ساده در اکثر نظام‌های حقوقی دنیا از جمله ایالات متحده، انگلیس، فرانسه و سوئیس، سه نوع ادغام ساده می‌تواند وجود داشته باشد در حقوق ایالات متحده این تقسیم‌بندی به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

**نوع اول:** ادغام ساده همان است که در لایحه برنامه پنجم و ماده قانونی برنامه چهارم به آن اشاره شده است.

**نوع دوم:** ادغام با تشریفات مختصر نامگذاری می‌شود، این نوع ادغام ساده که تحت عنوان «ادغام با تشریفات مختصر»<sup>۲</sup> یا ادغام شرکت مادر و تابعه<sup>۳</sup> مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد، زمانی تحقق می‌یابد که بین دو شرکت سهامی رابطه مادر و تابع وجود داشته باشد و شرکت مادر حداقل مالک ۹۰ درصد سهام هر دسته از سهام‌داران شرکت تابع باشد. در این ادغام شرکت مادر تنها با تصویب هیئت‌مدیره خود می‌تواند ادغام را عملی سازد و لزومی به تصویب سهام‌داران هیچ

۱. تقسیم‌بندی یاد شده بیشتر در شرکت‌های سهامی رواج دارد و در سایر شرکت‌های تجاری چنین تقسیم‌بندی‌هایی مشاهده نمی‌شود.

2. Short Form merger  
3. Parent Subsidiary Merger



یک از شرکت‌های طرف ادغام نمی‌باشد.

**نوع سوم:** ادغام شرکت تجاری کوچک در شرکت تجاری بسیار بزرگ است. زمانی که شرکت تجاری ادغام‌کننده نسبت به شرکت تجاری ادغام‌شونده بسیار بزرگ است و با انجام ادغام تغییر محسوسی در شرکت سهامی ادغام‌کننده و حقوق سهام‌داران آن ایجاد نمی‌شود، دلیلی وجود ندارد که ادغام مستلزم تصویب مجمع عمومی شرکت سهامی ادغام‌کننده باشد، زیرا تصویب مجمع عمومی زمانی لازم است که انجام قرارداد موجب تغییری اساسی در شرکت شود. این نوع از ادغام که ادغام نهنگ - ماهی<sup>۱</sup> و یا ادغام با حجم اندک<sup>۲</sup> نامیده می‌شود تحت شرایط خاصی که در قوانین بعضی ایالت‌های آمریکا آمده است، مستلزم تصویب سهام‌داران شرکت ادغام‌کننده نمی‌باشد.

در حقوق فرانسه نیز این موضوع سهل‌تر دیده شده است و حتی نیاز به گزارش هیئت‌مدیره درخصوص ادغام، دخالت بازرس و تشکیل مجمع عمومی شرکت وابسته نیز پیش‌بینی نشده است. در حقوق سوئیس در صورتی که بین شرکت‌های طرف ادغام رابطه مادر و تابعه وجود داشته باشد و شرکت مادر دارای ۹۰ درصد سرمایه شرکت تابعه باشد، برای ادغام تصویب مجمع عمومی شرکا لازم نیست.<sup>۳</sup> بنابراین با توجه به توضیحات داده شده، مشخص می‌شود که تغییر نگارشی حکم فوق در حکم پیشنهادی برنامه پنجم نسبت به برنامه چهارم، تغییر مناسبی از جهت تفکیک این دسته‌بندی‌ها بوده است، با این حال ملاحظه می‌کنیم که نیاز به تقسیم‌بندی جدیدی در این حکم احساس می‌شود تا بتواند موارد مربوط به ادغام ساده در شرایطی که شرکت‌های طرف ادغام رابطه مادر و تابعه دارند و همچنین درحالی که شرکت کوچک در شرکت تجاری بزرگ ادغام می‌شود را پیش‌بینی کند.

۴. موضوع ادغام شرکت‌های تجاری در فصل سوم باب ششم لایحه تجارت نیز گنجانده شده است. در ماده (۸۰۵) این لایحه عنوان می‌شود که ادغام شرکت‌های تجاری به دو صورت یک‌جانبه و دو (یا چند) جانبه امکانپذیر می‌باشد و در ماده (۸۰۶) به این نکته اشاره می‌شود که ادغام یک‌جانبه از طریق جذب یک یا چند شرکت با محور شخصیت حقوقی (به‌عنوان شرکت یا شرکت‌های ادغام‌شونده) در شرکت موجود و با حفظ شخصیت حقوقی (با عنوان شرکت پذیرنده ادغام) انجام می‌پذیرد و ادغام دو (یا چند) جانبه از طریق ادغام دو یا چند شرکت ادغام‌شونده با محور شخصیت حقوقی آنها و ایجاد شرکت جدید صورت می‌پذیرد. همچنین هر یک از شرکت‌های مزبور، شرکت طرف ادغام نامیده می‌شوند.

1. Whale/ Minnow Merger

2. Small Scale Merger

۳. احمد بیگی حبیب‌آبادی، نقد و بررسی ادغام شرکت‌های تجاری در لایحه قانون تجارت، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴،



۵. در حکم لایحه برنامه پنجم و لایحه تجارت هیچ‌گونه تقسیم‌بندی نسبت به ادغام ساده و ترکیبی اعمال نشده و صرفنظر از نوع ادغام و رابطه‌ای که بین شرکت‌های طرف ادغام وجود دارد، شرایطی به نحو یکسان برای تحقق ادغام پیش‌بینی نموده که از این جهت قابل تکمیل است. با توجه به نوعی از ادغام ساده که در بالا به آن اشاره شد و رابطه‌ای که بین شرکت‌های طرف ادغام وجود دارد، تدوین مقرراتی در این زمینه جهت حذف تشریفات غیرضرور و پیش‌بینی مقررات ضروری به‌نظر می‌رسد.

۶. اعمال شرط موافقت چهارپنجم صاحبان سهام به‌جای کلیه اعضا، شرط مناسبی است. در مقررات مربوط به ادغام شرکت‌های تجاری در ایالات متحده در ابتدا، برای ایجاد تغییرات مهم و ساختاری در شرکت‌های تجاری، مانند ادغام، رضایت کلیه دارندگان سهام و یا سهم‌الشرکه لازم بود و به این ترتیب حتی یک سهام‌دار می‌توانست با مخالفت خود مانع ادغام شود. این قاعده مشکلاتی را برای شرکت‌های تجاری از جمله شرکت‌های سهامی فراهم آورده بود. برای رفع این مشکل هر یک از ایالت‌های آمریکا به‌تدریج قوانینی را تصویب کردند که برای ادغام شرکت‌های تجاری، تصویب اکثریت سهام‌داران کافی باشد و درحال حاضر هیچ‌یک از قوانین ایالتی در ایالات متحده آمریکا رأی همه سهام‌داران را برای تصویب ادغام لازم نمی‌دانند. در حقوق انگلیس نیز رأی دارندگان سه‌چهارم سرمایه برای انجام ادغام کافی است. در حقوق فرانسه نیز تصمیم به ادغام مستلزم تصویب دوسوم آرای سهام‌داران است.<sup>۱</sup>

۷. درخصوص سهام‌داران اقلیت مخالف با ادغام، در حقوق انگلیس سهام‌داران اقلیت چاره‌ای جز مراجعه به دادگاه ندارند. تعیین اینکه اعتراض سهام‌داران اقلیت پذیرفته می‌شود یا خیر برعهده دادگاه گذاشته شده است. همچنین در حقوق فرانسه، دادگاه پس از انجام ادغام باید درخصوص پذیرش درخواست سهام‌داران اقلیت مبنی بر ابطال یا تأیید ادغام تصمیم گیرد.<sup>۲</sup> به هر حال بهتر است که قانونگذار به وضع مقرراتی جهت حمایت از گروه اقلیت مخالف، اقدام کند. مانند حقوق آمریکا که به سهام‌داران مخالف این حق را می‌دهد که با گرفتن وجهی برابر ارزش منصفانه سهام، از شرکت خارج شوند.<sup>۳</sup> به‌نظر می‌رسد مقررات حمایتی که در حقوق آمریکا پیش‌بینی شده است مطلوب‌تر از حقوق انگلیس است. زیرا در حقوق آمریکا بدون اینکه نیازی به تصویب دادگاه باشد، به سهام‌داران حق می‌دهد با نگرش به شرایط مندرج در طرح ادغام، ادغام را قبول کرده و در مجمع عمومی رأی مثبت خود را اعلام کنند و یا در صورتی که احساس می‌کنند ضروری از ادغام ممکن

۱. همان، ص ۴۳۳.

۲. همان، ص ۴۴۳.

۳. صبا حقیقت، ادغام شرکت‌های تجاری از منظر قوانین ایران، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴، ص ۱۶۲.



است متوجه آنها شود با دریافت وجه عادلانه سهام، خود را از شرکت جدا سازند.<sup>۱</sup>

### ۱۵-۱. پاراگراف دوم ماده (۹۹) - (تعهدات ادغام)

(الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### پاراگراف دوم ماده (۹۹)

کلیه حقوق و تعهدات، دارایی، دیون و مطالبات شرکت یا شرکت‌های موضوع ادغام، به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید انتقال خواهند یافت و پس از ادغام، شرکت پذیرنده ادغام، یا شرکت جدید با توجه به نوع آن مطابق مقررات «قانون تجارت»، اداره خواهد شد.

### (ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**پیشنهاد:** این حکم در زمره احکام دائمی محسوب می‌شود و جنبه برنامه‌ای ندارد. همچنین در لایحه تجارت نیز احکامی به موضوع ادغام اختصاص یافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده از برنامه پنجم حذف شود.

### (ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

- این حکم دقیقاً متناظر پاراگراف دوم ماده (۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه است.
- در ماده (۸۰۸) لایحه تجارت<sup>۲</sup> نیز به این حکم اشاره شده است: «پس از ثبت ادغام در مرجع ثبت شرکت‌ها، تمامی دارایی‌ها، حقوق، تعهدات، دیون و مطالبات شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده و یا شرکت جدید منتقل خواهد شد».
- حکم لایحه برنامه پنجم اشاره به انتقال دیون و دارایی‌هایی شرکت‌های ادغام‌شونده دارد که در این صورت نیاز به گذراندن مراحل پیچیده تصفیه و انحلال شرکت را برطرف می‌کند. البته باید توجه داشت که در صورت ادغام نیز، شرکت‌های ادغام‌شونده منحل شده و شخصیت حقوقی خود را از دست می‌دهند، اما تفاوت انحلال به همراه ادغام با انحلال در شرایط دیگر آن است که در این صورت دیگر نیاز به تصفیه و مقررات قانونی و پیچیده مربوط به آن نیست و انحلال بدون تصفیه صورت می‌گیرد.
- همان‌طور که مشاهده می‌شود در ماده (۸۰۸) لایحه تجارت به زمان انتقال حقوق و دیون اشاره شده است که بهتر است در ماده پیشنهادی نیز به موعد ثبت ادغام در مرجع ثبت شرکت‌ها اشاره شود.

۱. احمد بیگی حبیب‌آبادی، نقد و بررسی ادغام شرکت‌های تجاری در لایحه قانون تجارت، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴، ص ۴۴۳.  
۲. لایحه اصلاح قانون تجارت (فرآیند و اصول تدوین و نوآوری‌ها)، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴.



## ۱-۱۶. پاراگراف سوم ماده (۹۹) - (نیروی کار پس از ادغام)

### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### پاراگراف سوم ماده (۹۹)

کارکنان شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده یا شرکت جدید انتقال خواهند یافت. در صورت عدم تمایل برخی کارکنان با انتقال به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید، مزایای پایان کار مطابق مقررات قانون کار توسط شرکت مزبور به کارکنان یاد شده پرداخت می‌شود. در مورد نیروی کار مازاد مطابق «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶» عمل خواهد شد.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**پیشنهاد:** این حکم در زمره احکام دائمی محسوب می‌شود و جنبه برنامه‌ای ندارد. همچنین در لایحه تجارت نیز احکامی به موضوع ادغام اختصاص یافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده از برنامه پنجم حذف شود.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. در ماده (۴۰) قانون برنامه چهارم<sup>۱</sup> نیز به حکمی مشابه با این حکم اشاره شده بود، با این تفاوت که در آن قانون ذکر شده است در صورت عدم تمایل برخی کارکنان با انتقال به شرکت پذیرنده ادغام، یا شرکت جدید، شرکت مزبور مکلف به بازخرید آنان مطابق مقررات «قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹» است. در خصوص نیروی کار مازاد نیز حکم مربوطه در برنامه چهارم موضوع را مطابق «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶» دانسته است.

۲. به نظر می‌رسد تغییر ماده فوق در لایحه برنامه پنجم نسبت به قانون برنامه چهارم به علت عدم اشاره مستقیم «قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹»<sup>۲</sup> به موضوع بازخرید می‌باشد، در صورتی که ماده (۲۴) آن قانون در خصوص مزایای پایان کار مقرر می‌دارد: «در صورت خاتمه قرارداد کار، کار معین یا مدت موقت، کارفرما مکلف است به کارگری که مطابق قرارداد، یکسال یا بیشتر، به کار

۱. کارکنان شرکت‌های موضوع ادغام به شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید انتقال خواهند یافت. در صورت عدم تمایل برخی کارکنان با انتقال شرکت پذیرنده ادغام، یا شرکت جدید، شرکت مزبور مکلف به بازخرید آنان مطابق مقررات «قانون کار مصوب ۱۳۷۹/۸/۲۹» می‌باشد چنانچه شرکت پذیرنده ادغام یا شرکت جدید در موارد خاص با نیروی کار مازاد مواجه باشد، مطابق «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶» عمل خواهد شد.

۲. قانون کار مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ مجلس شورای اسلامی و تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۶۹/۸/۲۹.



اشتغال داشته است برای هر سال سابقه، اعم از متوالی یا متناوب براساس آخرین حقوق مبلغی معادل یک‌ماه حقوق به‌عنوان مزایای کار به وی پرداخت نماید». با این حال به‌لحاظ قانونی مناسب است که در پاراگراف سوم ماده (۹۹) لایحه نیز عبارت «قانون کار» به‌صورت «قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹» اصلاح شود.

۳. ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه درخصوص نیروی کار مازاد مقرر می‌دارد که: «به‌منظور ارتقای سطح کیفی و بهره‌وری، نیروی انسانی شرکت‌های صنعتی با مشارکت تشکل کارگری و مدیریت هر شرکت مشخص می‌گردد. در صورت توافق طرفین در زمینه نیروی انسانی مورد نیاز و مازاد، نیروی مازاد با دریافت حداقل دو ماه آخرین مزد و مزایا بابت هر سال سابقه کار در واحد یا به وجه دیگری که توافق شود، مطابق ضوابط بند «الف» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. در صورت عدم حصول توافق بین تشکل کارگری واحد و کارفرما، موضوع با نظرات طرفین به کارگروهی متشکل از نمایندگان دولت (وزارتخانه‌های صنایع و معادن، کار و امور اجتماعی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) و سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌های عالی کارفرمایی و کارگری احاله و حسب نظر کمیته مذکور، کارگران مازاد با پرداخت حق سنوات مقرر در قانون کار مطابق ضوابط بند «الف» ماده (۷) قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶ تحت پوشش بیمه بیکاری قرار می‌گیرند. ضوابط این ماده تا پایان برنامه سوم<sup>۱</sup> توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قابل اجرا می‌باشد.

در صورت کافی نبودن منابع صندوق بیمه بیکاری برای پوشش اصلاح ساختار نیروی انسانی واحدهای صنعتی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است هر ساله اعتبارات مورد نیاز را در یک ردیف مشخص و جداگانه در قالب بودجه سالیانه کل کشور در اختیار سازمان تأمین اجتماعی قرار دهد»<sup>۲</sup>.

۴. به‌نظر می‌رسد تعیین تکلیف وضعیت کارکنان شرکت‌ها پس از ادغام و همچنین احتمال وجود نیروی مازاد امر درستی باشد، زیرا تعیین وضعیت کارکنان شرکت‌های طرف ادغام از مسائل مهمی است که قید آن در طرح ادغام، تصمیم‌گیری شرکا یا سهام‌داران را سهل‌تر می‌کند. لذا ذکر این موضوع در برنامه پنجم صحیح است.

۱. طبق قانون اصلاح مواد (۹) و (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۸۵/۱۰/۲۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ شورای نگهبان، عبارت «تا پایان برنامه سوم» در ماده (۹) به‌صورت «تا پایان برنامه چهارم» اصلاح می‌شود.

۲. قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۲/۶/۵ شورای نگهبان.



## ۱۷-۱. پاراگراف چهارم ماده (۹۹) - (مالیات ادغام)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

### پاراگراف چهارم ماده (۹۹)

سرمایه شرکتی که از ادغام شرکت‌های موضوع این بند حاصل می‌گردد، تا سقف مجموع سرمایه شرکت‌های ادغام شده در آن، از پرداخت مالیات موضوع ماده (۴۸) «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳» و اصلاحیه‌های آن معاف است.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**پیشنهاد:** این حکم در زمره احکام دائمی محسوب می‌شود و جنبه برنامه‌ای ندارد. همچنین در لایحه تجارت نیز احکامی به موضوع ادغام اختصاص یافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده از برنامه پنجم حذف شود.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. این حکم عیناً در پاراگراف چهارم بند «الف» ماده (۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه نیز تکرار شده است.

۲. ماده (۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ مقرر می‌دارد: «سهام شرکت‌های سهامی و مختلط سهامی ایرانی، خواه طبع و منتشر شده یا نشده باشد براساس ارزش اسمی سهام به قرار دو در هزار مشمول حق تمیر خواهد بود کسور صد ریال محسوب می‌شود».

۳. در ارتباط با حکم فوق ماده (۵۲)<sup>۱</sup> قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم<sup>۲</sup> در خصوص اصلاح ماده (۱۱۱) قانون مالیات‌های مستقیم مقرر می‌دارد: «شرکت‌هایی که با تأسیس شرکت جدید یا با حفظ شخصیت حقوقی یک شرکت، در هم ادغام یا ترکیب می‌شوند از لحاظ مالیاتی مشمول مقررات زیر هستند:

الف) تأسیس شرکت جدید یا افزایش سرمایه شرکت موجود تا سقف مجموع سرمایه‌های ثبت شده شرکت‌های ادغام یا ترکیب شده از پرداخت دو در هزار حق تمیر موضوع ماده (۴۸) این قانون معاف است.

ب) انتقال دارایی‌های شرکت‌های ادغام یا ترکیب شده به شرکت جدید یا شرکت موجود حسب مورد به ارزش دفتری مشمول مالیات مقرر در این قانون نخواهد بود.

۱. ماده (۵۲) قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم در خصوص اصلاح ماده (۱۱۱) قانون مالیات‌های مستقیم است.

۲. قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ شورای نگهبان.



- ج) عملیات شرکت‌های ادغام یا ترکیب شده در شرکت جدید یا شرکت موجود مشمول مالیات دوره انحلال موضوع بخش مالیات بر درآمد این قانون نخواهد بود.
- د) استهلاک دارایی‌های منتقل شده به شرکت جدید یا شرکت موجود باید براساس روال قبل از ادغام یا ترکیب ادامه یابد.
- ه) هرگاه در نتیجه ادغام یا ترکیب، درآمندی به هر یک از سهام‌داران در شرکت‌های ادغام یا ترکیب شده تعلق گیرد طبق مقررات مربوط مشمول مالیات خواهد بود.
- و) کلیه تعهدات و تکالیف مالیاتی شرکت‌های ادغام یا ترکیب شده به‌عهد شرکت جدید یا موجود حسب مورد است.
- ز) آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف ۶ ماه از تاریخ تصویب این اصلاحیه به پیشنهاد مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و صنایع و معادن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید<sup>۱</sup>.
۴. به نظر می‌رسد حکم مذکور در لایحه برنامه پنجم که عیناً در برنامه چهارم نیز تکرار شده است با موضوع ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ همپوشانی دارد. در واقع بند «الف» این ماده اشاره به معافیت مالیاتی شرکت پذیرنده ادغام و یا شرکت جدید از موضوع ماده (۴۸) قانون مالیات‌های مستقیم دارد که دقیقاً همان چیزی است که در حکم مورد بررسی لایحه برنامه پنجم به آن اشاره شده است.
۵. در آیین‌نامه<sup>۱</sup> مربوط به ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، مفهوم ادغام با انحلال شرکت‌های ادغام‌شونده تعریف شده و لازم است تا به‌منظور حفظ یکپارچگی در تعاریف حقوقی و قانونی و با توجه به صحیح‌تر بودن تعریف ادغام در برنامه پنجم پیشنهادی نسبت به آیین‌نامه اجرایی ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم، تعریف مذکور با تعریف ادغام در برنامه پنجم تطبیق داده شود. در آیین‌نامه اجرایی بند «ز» ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ مفهوم ادغام یا ترکیب شرکت‌ها از لحاظ مقررات مالیاتی به دو صورت ذیل تعیین شده است:
- «الف) انتقال دارایی‌ها و بدهی‌های یک یا چند شرکت به یک شرکت دیگر که از این پس شرکت موجود نامیده می‌شود، به‌طوری که شرکت‌های ادغام‌شونده منحل می‌شوند، لکن شرکت موجود نام و هویت خود را حفظ کرده و دارایی و بدهی آن به‌میزان جمع دارایی و بدهی شرکت‌های ادغام‌شونده افزایش می‌یابد.
- ب) انتقال دارایی‌ها و بدهی‌های یک یا چند شرکت به شرکت جدید، به‌طوری که شرکت‌های

۱. آیین‌نامه اجرایی بند «ز» ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۲/۹/۱ هیئت وزیران.



ادغام‌شونده منحل شده و میزان دارایی و بدهی شرکت جدید معادل جمع دارایی‌ها و بدهی‌های شرکت‌های ادغام‌شونده خواهد بود».

همچنین در این مصوبه در صورت انتقال دارایی‌ها با بیش از قیمت دفتری به شرکت موجود یا شرکت جدید، مازاد مشمول پرداخت مالیات است. بنابراین ملاحظه می‌کنیم که در مقررات مالیاتی ایران نیز مانند بسیاری از کشورها، در صورتی‌که دارندگان سهام در ازای از دست دادن سهم خویش در شرکت ادغام‌شونده، سهام شرکت ادغام‌کننده را به‌دست آورند، از پرداخت مالیات معافند. زیرا فرض بر این است که صاحبان جدید سهام یا سرمایه وضعیت حقوقی خود را به‌عنوان سهام‌دار حفظ می‌کنند و هیچ‌گونه وجه و مالی دریافت نمی‌کنند که مشمول مالیات گردد. حال اگر به‌جای دریافت سهام، وجه نقد یا مال دیگری اعم از منقول یا غیرمنقول کسب کنند، به‌دلیل کسب درآمد مشمول مقررات مالیاتی خواهند شد.<sup>۱</sup> بنابراین موضوع ماده فوق از لحاظ قانونی مناسب و قابل تأیید است. اما با توجه به وجود ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۸۰ دیگر نیازی به حکم جداگانه در برنامه پنجم در این خصوص نیست. اگر نیاز به حذف نبود نیز، از آنجایی که کاملاً مطابق با حکم قانونی برنامه چهارم است. باید پاراگراف چهارم بند «الف» ماده (۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ شود.

#### ۱۸-۱. پاراگراف پنجم ماده (۹۹) - (جلوگیری از انحصار)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### پاراگراف پنجم ماده (۹۹)

دولت موظف است شرایط پیشگیری از ایجاد تمرکز، اعمال بروز قدرت، انحصار، دامنه مفید و مجاز ادغام‌ها را مطابق فصل ۹ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» پیش‌بینی نماید.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

**پیشنهاد:** این حکم در زمره احکام دائمی محسوب می‌شود و جنبه برنامه‌ای ندارد. همچنین در لایحه تجارت نیز احکامی به موضوع ادغام اختصاص یافته است. بنابراین پیشنهاد می‌شود این ماده از برنامه پنجم حذف شود.

۱. صبا حقیقت، ادغام شرکت‌های تجاری از منظر قوانین ایران، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴، ص ۱۶۷.



### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. متناظر این حکم در پاراگراف آخر بند «الف» ماده (۴۰) قانون برنامه چهارم آمده بود که به موجب آن دولت موظف شد «شرایط پیشگیری از ایجاد تمرکز، اعمال بروز قدرت، انحصار و همچنین دامنه مفید و مجاز ادغام‌ها را در «لایحه تسهیل رقابت و کنترل انحصار» پیش‌بینی نماید».

۲. با توجه به اینکه لایحه «تسهیل رقابت و کنترل انحصار» با لایحه «اجرای سیاست‌های اصل ۴۱ و چهارم قانون اساسی» ادغام شد به همین دلیل دولت در حکم پیشنهادی برنامه پنجم به فصل ۹ قانون «اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۱ و چهارم قانون اساسی»<sup>۱</sup> اشاره کرده است.

۳. در خصوص امکان بروز انحصار ماده (۴۸) «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۱ و چهارم قانون اساسی»، عنوان می‌دارد که «ادغام شرکت‌ها یا بنگاه‌ها در موارد زیر ممنوع است:

۱. در جریان ادغام یا در نتیجه آن اعمال مذکور در ماده (۴۵) اعمال شود.
  ۲. هرگاه در نتیجه ادغام، قیمت کالا یا خدمت به‌طور نامتعارفی افزایش یابد.
  ۳. هرگاه ادغام موجب ایجاد تمرکز شدید در بازار شود.
  ۴. هرگاه ادغام، منجر به ایجاد بنگاه یا شرکت کنترل‌کننده در بازار شود».
- همچنین در تبصره «۱» این ماده ذکر شده است: «در مواردی که پیشگیری از توقف فعالیت بنگاه‌ها و شرکت‌ها یا دسترسی آنها به دانش فنی جز از طریق ادغام امکانپذیر نباشد، هر چند ادغام منجر به بندهای «۳» و «۴» این ماده شود، مجاز است».
- تبصره «۲» این ماده نیز عنوان می‌دارد: «دامنه تمرکز شدید را شورای رقابت تعیین و اعلام می‌کند».

۴. به نظر می‌رسد که ماده (۴۸) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۱ و چهارم قانون اساسی، دامنه مفید و مجاز ادغام‌ها را مشخص کرده و در آن قانون به روشنی ذکر شده است که تحت چه شرایطی ادغام مجاز بوده و موجب انحصار نخواهد شد همچنین ماده (۸۸) آن قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف کرده است که هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای آن قانون را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجمع تشخیص مصلحت

۱. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۱ و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه کرده و برای اطلاع عموم منتشر کند.<sup>۱</sup> با توجه به این دو ماده، موضوع پاراگراف پنجم ماده (۹۹) لایحه برنامه پنجم در قوانین کشور موجود می‌باشد و نیازی به ذکر مجدد آن در برنامه پنجم نیست.

۵. در این ماده، عنوان قانون به درستی ذکر نشده است. عنوان کامل این قانون چنین است: «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی».

#### ۱۹-۱. ماده (۱۰۰) - (آمایش گمرک)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### ماده (۱۰۰)

به منظور تسهیل تجارت همزمان با کنترل دقیق محموله‌های خارجی، حداقل ۲۰ درصد از مبادی ورودی و خروجی تا پایان برنامه پنجم کاهش می‌یابد.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

##### ماده (۱۰۰)

افزایش تعداد مبادی ورودی و خروجی گمرکی در طول سال‌های برنامه ممنوع است. همچنین گمرک ایران مکلف است پیشنهاد تجدید ساختار اجرایی گمرکات دارای حجم کم فعالیت را به صورت پاره‌وقت و متناسب با حجم ورود و خروج کالا حداکثر ظرف سال اول این قانون به تصویب هیئت وزیران برساند.

#### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. اولین ابهام در بررسی این ماده عدم تطبیق هدف تسهیل تجارت همزمان با کنترل دقیق محموله‌ها با کاهش ۲۰ درصدی مبادی گمرکی است، زیرا در متن ماده به موردی اشاره شده که رابطه آن با تسهیل تجارت مشخص نیست. این ابهام به آنجا باز می‌گردد که در ویرایش‌های قبلی این ماده به مواردی متعدد مانند پنجره واحد، تجهیز و مکانیزه کردن گمرک که بر تسهیل تجارت تأثیر دارند اشاره شده بود که در مراحل بعدی بررسی لایحه توسط دولت حذف شده‌اند، ولی متن ماده به همان صورت باقیمانده است.

۲. اشاره به محموله‌های خارجی این ابهام را ایجاد می‌کند که هدف از درج این ماده تنها تسهیل در

۱. ماده (۸۸) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی: «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است هر ۶ ماه یکبار گزارش عملکرد اجرای این قانون را به تفکیک مواد و تبصره‌ها به مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی ارائه و برای اطلاع عمومی منتشر نماید».



واردات است درحالی که تسهیل صادرات به‌عنوان یکی از راهکارهای توسعه صادرات از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است.

۳. ابهام دیگر مربوط به این ماده فرصت انجام این اقدام و متولی آن مشخص نشده است. این امر موجب می‌شود تا نظارت بر برنامه در طول سال‌های برنامه امکانپذیر نباشد، زیرا مشخص نیست که هر سال چه میزانی از اهداف برنامه می‌خواهد محقق شود و دولت به بهانه دستیابی به اهداف در سال آخر برنامه می‌تواند از ارائه گزارش در سال‌های برنامه خودداری کند. در ضمن لازم است به گمرک ایران به‌عنوان متولی این اقدام اشاره شود و این سازمان نسبت به ارائه پیشنهاد به دولت اقدام و دولت نسبت به این حکم تکلیف شود و اگر نه حکم ماده ضمانت اجرا نخواهد داشت.

۴. یکی از مشکلات موجود در زمینه عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران وجود مبادی گمرکی متعدد است به‌نحوی که درحال حاضر براساس آمار و اطلاعات ارائه شده از طرف گمرک در طرح تحول گمرکی<sup>۱</sup> حجم بالایی از فعالیت‌های تجاری وارداتی و صادراتی کشور از لحاظ وزنی و ارزشی از چند گمرک خاص انجام می‌شود درحالی که در ابتدای سال ۱۳۸۸ بیش از ۱۶۰ گمرک در نقاط مختلف کشور پراکنده شده‌اند.

۵. هر چند موضوع آمایش بهینه واحدهای گمرکی امری قابل تأمل است، ولی پیاده‌سازی طرح آمایش سرزمینی و کاهش مبادی گمرکی نوعی ساختارشکنی یا اصلاح ساختار سازمانی محسوب می‌شود و در این اقدام باید به ساختارهای جامعه و دولت نیز توجه کرد، زیرا مسئولان محلی همواره به‌دنبال تأسیس گمرک در منطقه خود بوده و حذف گمرکات از استان‌ها موجب مقاومت مسئولان محلی می‌شود. علیرغم تأکید مقامات گمرکی مبنی بر لزوم کاهش تعداد گمرکات، در سال گذشته به‌واسطه تمایل مقامات استانی به ایجاد واحدهای جدید، درخواست‌های متعددی در سفرهای دولت مورد بررسی و حتی به تعداد گمرکات اضافه نیز شده است.

۶. زمانی که ارائه این‌گونه امتیازات نوعی امتیاز منطقه‌ای محسوب و موجب تبلیغ عملکرد مسئولان محلی می‌شود، بازپس‌گیری آن به‌سادگی میسر نیست و با هزینه‌هایی همراه است. بنابراین لازم است ابتدا به ممنوعیت افزایش مبادی گمرکی جدید اشاره شود و به‌جای کاهش مبادی به‌واسطه حذف آنها تجدید ساختار به شکلی صورت پذیرد که ساعات کاری گمرکات متناسب با حجم فعالیت و ورود و خروج بار و کالا از مبادی مذکور باشد.

۱. گزارش پشتیبان، طرح تحول اقتصادی در نظام گمرک، گزارش شماره ۴، ویرایش اول، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی، ریاست‌جمهوری، مردادماه ۱۳۸۷.

**۲۰-۱. ماده (۱۰۱) - (گروه اقتصادی)****الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه****ماده (۱۰۱)**

تشکیل گروه اقتصادی با منافع مشترک با مشارکت دو یا چند شخص (حقیقی و حقوقی) به منظور تسهیل و گسترش فعالیت اقتصادی و تجاری برای یک دوره محدود و براساس قراردادی کتبی پس از ثبت در مرجع ثبت شرکت‌ها مجاز است.

**تبصره «۱»** - تغییر در حیطه اختیارات مدیران در قرارداد در قبال اشخاص ثالث قابل استناد نبوده و اعضای گروه متضامناً مسئول پرداخت دیون گروه از اموال شخصی خود می‌باشند، مگر اینکه با اشخاص ثالث طرف قرارداد به ترتیب دیگری توافق شده باشد.

**تبصره «۲»** - عملیات مربوط به دفاتر تجاری، بازرسی و تصفیه مطابق ماده (۶) و احکام باب یازدهم قانون تجارت و مواد (۱۵۱) و (۱۵۲) لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷ خواهد بود.

**تبصره «۳»** - فوت یا حجر یا ممنوعیت قانونی یکی از اشخاص حقیقی یا انحلال یا ورشکستگی یکی از اشخاص حقوقی موجب انحلال گروه می‌شود مگر اینکه در قرارداد تشکیل گروه اقتصادی طور دیگری مقرر شده باشد به شرط اینکه اشخاص حقیقی یا حقوقی مذکور صاحب کمتر از ۵۰ درصد سرمایه مشارکت باشند.

**ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی**

**پیشنهاد اول** - این حکم در زمره احکامی دائمی محسوب شده و جنبه برنامه‌ای ندارد و در لایحه تجارت نیز به این موضوع پرداخته شده است. بنابراین پیشنهاد می‌گردد که این ماده از برنامه پنجم حذف شود.

**ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه**

۱. گروه اقتصادی با منافع مشترک عنوان جدیدی است که برای اولین بار در قوانین کشور مطرح شده است. از این رو، در ارتباط با این حکم ماده متناظری در برنامه چهارم وجود ندارد. به نظر می‌رسد که با توجه به عدم وجود قوانین مربوط به گروه اقتصادی با منافع مشترک در فضای قانونی کشور، وارد کردن این موضوع در برنامه پنجم و تنها در یک ماده صحیح نباشد و این ماده نمی‌تواند تمامی ابعاد مربوط به این موضوع را تحت پوشش قرار دهد. به طوری که جایگاه این نوع احکام در قوانین برنامه‌ای و بودجه‌ای نیست و بهتر است که در جایگاه اصلی آن یعنی قانون تجارت به آن اشاره شود. همان‌طور که در بند «۲» توضیحات این ماده اشاره خواهد شد، در لایحه تجارت نیز احکام متعددی در قالب ۲۱ ماده در خصوص گروه اقتصادی با منافع مشترک ذکر شده است. بنابراین پیشنهاد می‌شود که این حکم از لایحه برنامه پنجم حذف شود. با این حال در صورت عدم حذف این حکم از برنامه پنجم، لازم است اصلاح شود.

۲. در لایحه تجارت به احکام متعددی در قالب ۲۱ ماده در خصوص گروه اقتصادی با منافع مشترک



اشاره شده است. در ماده (۱۰۱) این لایحه و تبصره آن «گروه اقتصادی با منافع مشترک عبارت است از واحدی متشکل از دو یا چند شخص که به منظور تسهیل و گسترش فعالیت اقتصادی و تجارتي و افزایش نتایج فعالیت‌های اعضای گروه به موجب قرارداد برای دوره محدود تشکیل می‌شود. همچنین عملیات این گروه اقتصادی باید با فعالیت اعضای آن مرتبط بوده و تکمیل‌کننده آن باشد».

۳. مؤسسه اطلاعات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه کورنل کشور آمریکا در تعریف گروه اقتصادی با منافع مشترک اعلام می‌دارد: گروه اقتصادی با منافع مشترک یک نهاد قانونی به شکل یک شراکت موقت است که در بازه زمانی کوتاه مدت صورت می‌پذیرد و در آن هر شخص معاملاتی برای به دست آوردن سود مشترک انجام می‌دهد. به طور کلی هر کدام از اعضا در سرمایه و ریسک شریک هستند. گروه اقتصادی با منافع مشترک مانند شراکت می‌تواند شامل همه انواع تجارت شود و منظور از شخص نیز، افراد، گروهی از افراد، شرکت و یا شرکت‌های سهامی است.<sup>۱</sup>

گروه اقتصادی با منافع مشترک برای همه شرکا این امکان را فراهم می‌آورد که در جایی که به طور کلی هزینه ایجاد پروژه‌های جدید زیاد است در هزینه‌های عمومی شریک باشند، همچنان که در سود حاصل از آن شریک هستند.<sup>۲</sup> با این حال دوره فعالیت یک گروه اقتصادی با منافع مشترک متفاوت بوده و در بیشتر موارد محدود به انجام یافتن فعالیت گروه است. نکته حائز اهمیت در تشکیل گروه اقتصادی با منافع مشترک امکان انجام پروژه‌هایی است که به تنهایی برای اعضا امکان‌پذیر نیست.

گروه اقتصادی با منافع مشترک بیشتر از طرف بنگاه‌هایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که می‌خواهند وارد بازار خارجی شوند. شرکت‌های خارجی با شرکت‌های داخلی که بازار هدف آنهاست، تشکیل یک گروه اقتصادی با منافع مشترک را می‌دهند. در این صورت شرکت خارجی فناوری جدید و شرکای تجاری را وارد گروه اقتصادی با منافع مشترک می‌کند و شرکت داخلی روابط و مدارک لازم را برای ورود به بازار داخلی آن کشور فراهم می‌کند. یک گروه اقتصادی با منافع مشترک فعالیتی مانند فعالیت شرکت‌های تشکیل‌دهنده آن را دارد.<sup>۳</sup>

۴. در خصوص گروه اقتصادی با منافع مشترک، به منظور عدم مغایرت با اصل چهل و چهارم قانون اساسی لازم است تا دولت شرایط پیشگیری از ایجاد تمرکز، اعمال بروز قدرت، انحصار، دامنه مفید و مجاز سرمایه‌گذاری‌های مشترک و یا گروه‌های اقتصادی با منافع مشترک را مطابق فصل ۹ «قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

1. [http://topics.law.cornell.edu/wex/joint\\_venture](http://topics.law.cornell.edu/wex/joint_venture)

2. <http://www.wisegeek.com/what-isa-joint-venture.htm>

3. **Ibid.**



اساسی» را در این ماده ذکر کند.

۵. به نظر می‌رسد منظور تدوین‌کنندگان برنامه از مفهوم «گروه اقتصادی با منافع مشترک» دو عبارت «جوینت ونچر» و «کنسرسیوم» بوده است. در گزارش وزارت بازرگانی مربوط به نوآوری‌های انجام شده در لایحه تجارت آمده است: «باب جدیدی با عنوان گروه اقتصادی با منافع مشترک که کنسرسیوم‌ها و JV‌ها<sup>۱</sup> را دربرمی‌گیرد اضافه شده و با توجه به حقوق اروپا و کشورهای پیشرفته مقررات و قواعد حاکم بر آنها تدوین شده است.<sup>۲</sup>»

یکی از تفاوت‌های دو مفهوم سرمایه‌گذاری مشترک و کنسرسیوم محدوده فعالیت‌های آنان است. تفاوت میان این دو مفهوم را می‌توان در حقوق ایالات متحده دید: «سرمایه‌گذاری مشترک اصولاً اقدامی انتفاعی است درحالی که کنسرسیوم‌ها ممکن است با اهداف انتفاعی و غیرانتفاعی تشکیل شوند».

متن ماده فوق در برنامه پنجم تنها انجام فعالیت‌های تجاری و اقتصادی را برای گروه اقتصادی با منافع مشترک پیش‌بینی کرده است. لذا در صورتی که هدف تهیه‌کنندگان برنامه از گروه اقتصادی با منافع مشترک، فعالیت‌های غیرانتفاعی نیز باشد، این موضوع باید در متن ماده قانونی لحاظ شود.

۶. لزوم به ثبت گروه اقتصادی با منافع مشترک در مرجع ثبت شرکت‌ها به نظر می‌رسد که اقدام مفیدی نباشد، زیرا تشریفات ثبت شرکت برای گروهی که دوره فعالیت آن محدود است را به همراه دارد. در لایحه تجارت نیز ثبت در دفتر ثبت تجاری، برای گروه اقتصادی با منافع مشترک پیش‌بینی شده است و بنابراین لازم است تا در برنامه پنجم نیز ثبت گروه اقتصادی با منافع مشترک در دفتر ثبت تجاری ضروری دانسته شود و به ثبت در مرجع ثبت شرکت‌ها.

۷. ذکر عبارت شخص حقیقی و حقوقی در ماده (۱۰۱) برنامه پنجم پیشنهادی نیز مناسب است، زیرا با ذکر این عبارت در حکم قانونی مشخص می‌شود که هم شخص حقوقی و هم شخص حقیقی می‌توانند یکی از اعضای گروه اقتصادی با منافع مشترک باشند و دیگر ابهامی در این خصوص وجود نخواهد داشت تا موجب برداشت سلیقه‌ای از قانون شود.

۸. نوع نگارش تبصره «۳» این ماده صحیح و روان نیست، زیرا دو جمله شرطی به‌دنبال یکدیگر قرار گرفته‌اند. بهتر است که تبصره ماده فوق به‌صورتی که پیشنهاد داده خواهد شد اصلاح شود.

۹. در تبصره «۱» این ماده اشاره شده است که تغییر در حیطه اختیارات مدیران در قبال اشخاص

#### 1. Joint Venture

۲. ضرورت اصلاح و بازنگری قانون تجارت؛ نقایص قانون فعلی و نقاط قوت لایحه تجارت، دفتر مطالعات اقتصادی وزارت بازرگانی، بهمن‌ماه ۱۳۸۴.



ثالث قابل استناد نمی‌باشد. این درحالی است که در صورت انتشار تغییرات توسط گروه اقتصادی برای عموم، این تغییرات می‌تواند قابل استناد باشد. این موضوعی است که در لایحه تجارت نیز به آن اشاره شده است.

## ۲۱-۱. ماده (۱۰۲) - (خرید دولتی)

### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### ماده (۱۰۲)

خرید کالا یا خدمات از طریق بورس یا سامانه‌های مورد تأیید معاونت بدون رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات، توسط دستگاه‌های اجرایی، بلامانع است.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

پیشنهاد می‌شود این ماده حذف شود.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. با توجه به تصویب ماده (۱۷) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید، ترک تشریفات مناقصات صرفاً به دو طریق امکانپذیر است:  
- ماده (۱۷) قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید،  
- مواد (۲۷) تا (۲۹) قانون برگزاری مناقصات.

با عنایت به اینکه ترک تشریفات مناقصات از طریق «سامانه‌هایی که از طریق دولت ایجاد خواهد شد» و هیچ اطلاعی نیز در مورد آنها وجود ندارد به شدت فسادزا خواهد بود بر حذف عبارت مذکور از ماده تأکید می‌شود و پیشنهاد می‌شود تا کل ماده حذف شود.

۲. خرید و تدارکات دولتی بخش عمده‌ای از تقاضای کل کالاها و خدمات تولیدی جامعه را تشکیل می‌دهد. البته امکان بروز رانت و فساد در آن موجب شده است تا همواره مقررات سختگیرانه‌ای در مورد آن اعمال شود.<sup>۱</sup>

در کشور ما علاوه بر ماده (۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور، براساس ماده (۲۹) و نیز بند «ب» ماده (۱) قانون برگزاری مناقصات (مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳)، قوای سه‌گانه (اعم از وزارتخانه، سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی) در

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور (خرید کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق بورس)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۳۸۸.



مواردی که آن بنیادها و نهادها از بودجه کل کشور استفاده می نمایند)، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی و همچنین دستگاهها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع مدنی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و شرکت‌های تابعه آنها موظفند بجز در موارد زیر معاملات خود را به شکل مناقصه انجام دهند:

(الف) خرید اموال منقول، خدمات و حقوقی که به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها منحصر به فرد (انحصاری) بوده و دارای انواع مشابه نباشد.

(ب) خرید، اجاره به شرط تملیک یا اجاره گرفتن اموال غیرمنقول که به تشخیص و مسئولیت وزیر و یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با کسب نظر از هیئت کارشناسان رسمی دادگستری حداقل سه نفر و یا هیئت کارشناسان خبره مربوطه در صورت نبود کارشناسان رسمی انجام خواهد شد.

(ج) خرید اموال منقول و غیرمنقول، کالا و خدمات با قیمت تعیین شده یا کمتر یا حقوقی که نرخ‌های آنها از طرف مراجع قانونی ذیصلاح تعیین شده باشد.

(د) تعمیر تجهیزات و ماشین‌آلات ثابت و متحرک و تأمین تجهیزات و ماشین‌آلات صرفاً جایگزین و مرتبط با تداوم تولید در واحدهای تولیدی به نحوی که شامل توسعه واحد نگردد به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه جزئی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها با رعایت صرفه و صلاح کشور.

(ه) خرید خدمات مشاوره اعم از مهندسی مشاور و مشاوره فنی بازرگانی مشتمل بر مطالعه، طراحی و یا مدیریت بر طرح و اجرا و نظارت و یا هر نوع خدمات مشاوره‌ای و کارشناسی.

(و) خدمات فرهنگی و هنری، آموزشی و ورزشی و نظایر آن به تشخیص و مسئولیت وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی که امکان برگزاری مناقصه مقدور نباشد با رعایت صرفه و صلاح کشور.

(ز) خرید قطعات یدکی برای تعویض و یا تکمیل لوازم و تجهیزات ماشین‌آلات ثابت و متحرک موجود و همچنین ادوات و ابزار و وسایل اندازه‌گیری دقیق و لوازم آزمایشگاه‌های علمی و فنی و نظایر آن، که تأمین آن با تشخیص بالاترین مقام اجرایی از طریق مناقصه امکانپذیر نباشد، با تعیین



بهای مورد معامله از سوی حداقل یک نفر کارشناس رشته مربوط که حسب مورد توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی در مرکز و یا استان و یا مقامات مجاز از طرف آنها انتخاب می‌شود. (ح) در مورد معاملات محرمانه به تشخیص هیئت وزیران با رعایت صرفه و صلاح کشور. (ط) خرید سهام و تعهدات ناشی از اجرای احکام قضایی»<sup>۱</sup>.

شرایط ترک تشریفات مناقصه و روش جایگزین نیز در مواد (۲۷) و (۲۸) قانون مذکور بیان شده است.

۳. در سازمان جهانی تجارت تدارکات دولتی<sup>۲</sup> به شکل ذیل تعریف شده است:

تدارکاتی که دستگاه‌های دولتی برای تأمین نیازهای خود و با انگیزه‌های غیرتجاری انجام می‌دهند.

با توجه به اینکه تدارکات دولتی حدود ۱۰ تا ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورها و بیش از ۳۰ درصد از تجارت بین‌المللی را به خود اختصاص داده است، سازمان فوق موافقتنامه‌ای در این زمینه طراحی کرده است. پیوستن به این موافقتنامه در حال حاضر اختیاری است و غالب کشورهای عضو علی‌الخصوص در حال توسعه به آن نپیوسته‌اند، اما تدوین‌کنندگان این موافقتنامه تلویحاً عضویت در سازمان جهانی تجارت را شرط پیوستن به این موافقتنامه قرار داده‌اند.

موافقتنامه تدارکات دولتی ضوابط و استانداردهایی را به تفصیل در ارتباط با مراحل مختلف تدارکات دستگاه‌های دولتی کشورهای عضو با هدف تضمین عدم تبعیض و فراهم ساختن شرایط رقابت سالم و برابر بین تأمین‌کنندگان داخلی و خارجی کالا و خدمات تعیین نموده است. طبق مقررات این موافقتنامه، دستگاه‌های دولتی به روش‌های عمده ذیل اقدام به انجام تدارکات خود می‌کنند:

- مناقصات باز،

- مناقصات گزینشی،

- مناقصات محدود،

- مذاکره.

البته در موافقتنامه استفاده از روش‌های مناقصات محدود و مذاکره تنها در شرایط خاص و در صورت عدم کسب نتایج مورد نظر از روش‌های مناقصات باز و گزینشی مجاز است. البته این موافقتنامه تنها در مورد کالاها اجرا شده و در زمینه تجارت خدمات همچنان در حال مذاکره است.<sup>۳</sup>

۱. قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

2. Government Procurement

۳. ابولقاسم بینات، قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت در زمینه تدارکات دولتی، سازمان جهانی تجارت (ساختار، قواعد و موافقتنامه‌ها)، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، دی‌ماه ۱۳۸۵.



۴. یکی از ابزارهای ایجاد نظام قیمتگذاری شفاف بر پایه تعادل میان عرضه و تقاضا در مورد کالاها «بورس کالا» می‌باشد. بورس کالا بازار متشکل و سازمان‌یافته‌ای است که عرضه‌کنندگان، کالای خود را پس از بررسی‌های کارشناسی و قیمتگذاری توسط کارشناسان به خریداران عرضه می‌کنند. در بورس‌های کالایی معمولاً کالاهایی دادوستد می‌شود که قابلیت نگهداری و استاندارد شدن داشته باشند.<sup>۱</sup>

نیاز به بورس‌های کالایی در کشور دولت و مجلس شورای اسلامی را بر آن داشت تا بستر قانونی لازم جهت تأسیس و راه‌اندازی آنها را در ایران فراهم سازند. در این راستا با تصویب بند «ج» ماده (۹۵) قانون برنامه سوم و بند «الف» ماده (۱۵) قانون برنامه چهارم، شورای عالی بورس موظف به تشکیل و گسترش بورس‌های کالایی در ایران شد.

در پی این امر، بورس فلزات در شهریورماه ۱۳۸۲ به‌عنوان اولین بورس کالایی کشور فعالیت خود را کرد و پس از آن نیز بورس کالای کشاورزی در شهریورماه ۱۳۸۳ شروع به فعالیت کرد. سپس براساس مصوبه شورای عالی بورس و قانون جدید بازار اوراق بهادار، در آذرماه ۱۳۸۵ موجبات تشکیل شرکت بورس کالای ایران با ادغام بورس فلزات و کشاورزی فراهم شد و پس از پذیره‌نویسی و برگزاری مجمع عمومی، شرکت بورس کالایی ایران از ابتدای مهرماه ۱۳۸۶ فعالیت خود را آغاز کرد.<sup>۲</sup>

۵. برخی صاحب‌نظران معتقد بودند: «مفهوم واقعی و عملی مزایده و مناقصه در تالار بورس کالا خلاصه شده است، اما خلأ قانونی باعث شده تا دستگاه‌های دولتی به بهانه نظارت سازمان‌های محاسباتی و نظارتی از تالار بورس کشاورزی خرید نکنند و مشتریان دولتی جایی در بورس نداشته باشند. چون در تجارت محصولات کشاورزی سهم قابل توجهی دارد، برای شکل‌گیری بازار، دولت باید خریدهای خود را به این بازار منتقل کند. حضور دولت به شکل‌گیری بازار، ایجاد اعتماد و جلوگیری از بهانه‌جویی‌ها کمک می‌کند».<sup>۳</sup>

با نگاهی به فرآیند انجام معاملات در بورس کالا می‌توان رقابت و شفافیت بیشتری در آن نسبت به مناقصه مشاهده کرد، اینکه آیا در عمل این فرآیندها به شکل صحیح و بدون سوءاستفاده صورت می‌گیرد بستگی به قوانین نظارتی و عملکرد اجرایی بورس دارد.

مدت زمان انجام معامله در بورس کالا پنج دقیقه است که تنها توسط کارگزارهای بورس صورت می‌گیرد به‌شرح ذیل است:

۱. امیر حسین چیدری، معرفی بورس محصولات کشاورزی در ایران، اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره ۴۳ و ۴۴، ۱۳۸۲.

۲. سایت رسمی شرکت بورس کالای ایران به آدرس: [www.ime.co.ir](http://www.ime.co.ir).

۳. سایت بورس کالا به آدرس: [www.boursekala.com](http://www.boursekala.com).



#### - زمان سبز (سه دقیقه)

این زمان اختصاص به وارد کردن دستورات خرید و فروش دارد که به وسیله کارگزاران فروشندگان و کارگزاران خریداران انجام می‌گیرد. در طی ۳ دقیقه کارگزار خریدار مجاز به اعمال هر تغییری در نوع سفارش خرید و حتی حذف آن است، ولی فروشنده حق حذف دستور خود را ندارد و فقط می‌تواند افزایش یا کاهش قیمت بدهد (در صورت عدم درخواست خرید کالا، عرضه کالا از سیستم حذف می‌شود).

#### - زمان زرد (یک دقیقه)

پس از اتمام زمان سبز، زمان زرد شروع می‌شود که اصطلاحاً به زمان حراج معروف است. در طی زمان حراج قیمت قابل تغییر است، بدین ترتیب که فروشنده فقط مجاز به کاهش قیمت پیشنهادی خود بوده و خریدار می‌تواند قیمت بالاتری را (حداکثر تا سقف پیشنهادی فروشنده) پیشنهاد دهد. با توجه به شرایط بازار و درخواست ناظر تالار امکان افزایش عرضه از طرف کارگزار فروشنده در این زمان وجود دارد. در این مرحله کارگزار خریدار می‌تواند قیمت پیشنهادی را بپذیرد و یا قیمت پایین‌تری (سقف قیمت خرید خود را) پیشنهاد دهد، همچنین کارگزار خریدار می‌تواند تا قبل از قبول قیمت فروشنده تقاضای خود را کاهش دهد.

#### - زمان قرمز (یک دقیقه) (زمان رقابت یا زمان حراج)

اگر مقدار تقاضایی که سقف قیمت پیشنهادی فروشنده را پذیرفته، بیش از مقدار عرضه باشد معاملات وارد زمان رقابت می‌شود و در این زمان کارگزار خریدار می‌تواند قیمتی بالاتر از قیمت فروشنده پیشنهاد نماید و بدیهی است پس از اتمام این زمان، سیستم دستورات خرید و فروش را براساس بالاترین قیمت‌ها مرتب نموده و آنها را با هم تطابق می‌دهد. اساس کار بر اولویت فروش با قیمت‌های پایین‌تر و زمان ثبت زودتر و اولویت خرید با قیمت‌های بالاتر و زمان ثبت زودتر است. در صورتی که قیمت خرید بیشتر یا مساوی با قیمت فروش باشد، معامله صورت گرفته و پس از تأیید ناظر، گواهی‌نامه معاملات برای طرفین صادر می‌شود.

**توجه:** اگر کالایی وارد مرحله رقابت نشود و کارگزار خریدار قیمت پیشنهادی فروشنده را بپذیرد در همان مرحله زرد تطابق انجام شده و گواهی خرید پس از تأیید ناظر تالار صادر می‌شود. موارد فوق موجب شد تا مجوز ترک تشریفات مناقصه در مورد خرید و تدارکات دولتی که از طریق بورس‌های کالایی انجام می‌شود در ماده (۱۷) قانون «توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید



به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی<sup>۱</sup> مصوب سال ۱۳۸۸ ذکر شود: «خرید و فروش کالاهای پذیرفته شده در بورس‌های کالایی که با رعایت مقررات حاکم بر آن بورس‌ها مورد دادوستد قرار می‌گیرند توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرایی نیاز به برگزاری مناقصه، مزایده و تشریفات مربوط به آنها ندارد» بنابراین لزومی به تکرار آن در این لایحه نیست.

۶. منظور از «سامانه مورد تأیید معاونت» در متن این ماده مبهم است. اولاً مشخص نیست با توجه به وجود بورس کالا چرا باید از سامانه جدیدی نام برده شود ثانیاً تأیید مجلس نسبت به سامانه‌ای که هیچ اطلاعی در مورد آن وجود ندارد، بی‌معناست و ثالثاً این قید می‌تواند با گسترش مستثنیات مناقصات باعث گسترش فساد در معاملات دولتی شود. بنابراین بر حذف این بخش از ماده تأکید می‌شود.

۷. همه کالاهای قابلیت معامله در بورس را ندارند و برای همه کالاهای نیز بورس کالا در کشور وجود ندارد، بنابراین بهتر است که در متن ماده و در ادامه اجازه به استفاده از بورس کالا، این مسئله نیز ذکر شود که این مجوز برای کالاهایی است که دارای بورس کالا هستند.

۸. در این ماده هیچ تکلیفی در استفاده از بورس کالا به دستگاه‌های مورد اشاره تعیین نشده و آنها مختارند که از بورس کالا و یا مناقصه در انجام معاملات خود استفاده کنند.

هر چند احتمال سوءاستفاده در مناقصه بیشتر است و ازسوی دیگر دستگاه‌ها می‌توانند با این توجیه که قیمت خرید در مناقصه در اغلب موارد کمتر از بورس کالا خواهد بود از بورس استفاده نکنند، اما با توجه به نوپا بودن بورس کالایی کشور بهتر است همان‌طور که در لایحه دستگاه‌ها را مجاز به استفاده از این بورس کرده است، تا پایان این برنامه حکم بر جواز داد. آنگاه پس از این تجربه پنج‌ساله در صورت موفقیت استفاده از مکانیسم بورس کالا، در برنامه بعدی حکم به اجبار استفاده از آن داد.

۹. با وجود آنکه خرید کالا و اوراق بهادار از طریق بورس سابقه دارد، اما خرید خدمات از طریق بورس عنوانی جدید محسوب شده و منظور از آن مبهم است.

اگر منظور از خرید خدمات، «خرید خدمات مبتنی بر کالا» است در این صورت، این خرید مبتنی بر فرآیندهایی است که هنوز در بورس کالا شکل نگرفته است.

اگر منظور از خرید خدمات از طریق بورس آن است که مناقصات خرید خدمات در بورس صورت گیرد باید توجه داشت که در انجام مناقصه فرآیندی به نام «ارزیابی فنی و بازرگانی

۱. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۸/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۸/۱۰/۱۶ شورای نگهبان.



پیشنهادها» وجود دارد که بنا به تعریف «فرآیندی است که در آن مشخصات، استانداردها، کارآیی، دوام و سایر ویژگی‌های فنی بازرگانی پیشنهادهای مناقصه‌گران بررسی، ارزیابی و پیشنهادهایی قابل قبول برگزیده می‌شوند»<sup>۱</sup>. بنابراین تنها مسئله «کمترین قیمت» مطرح نیست که بتوان آن را در بورس مورد معامله قرار داد.

البته مناقصات به دو نوع: مناقصه یک‌مرحله‌ای و مناقصه دو مرحله‌ای طبقه‌بندی می‌شوند که مناقصه یک‌مرحله‌ای «مناقصه‌ای است که در آن نیازی به ارزیابی فنی بازرگانی پیشنهادها نباشد. در این مناقصه پاکت‌های پیشنهاد مناقصه‌گران در یک جلسه گشوده و در همان جلسه برنده مناقصه تعیین می‌شود»<sup>۲</sup>. بدین ترتیب می‌توان مناقصات یک‌مرحله‌ای را نیز در بورس انجام داد، اما در مورد مناقصات دو مرحله‌ای که در آنها بررسی فنی بازرگانی لازم است، این امکان وجود ندارد. ۱۰. با توجه به اینکه در نظر است خدماتی مانند سفته‌بازی معاملات آتی نیز در بورس عرضه شود، می‌توان پیشنهاد نمود که دستگاهی اجرایی درخصوص خرید خدماتی که نیاز به ارزیابی فنی بازرگانی ندارند از رعایت احکام و تشریفات قانون برگزاری مناقصات معاف باشند. ارائه این امتیاز به بخش خدمات از تالی فاسدهایی که در بخش کالا وجود دارد برخوردار نیست.

## ۲. سرمایه‌گذاری خارجی

پیشنهاد می‌شود ماده (۱۰۳) و (۱۰۴) حذف شوند.

## ۳. بررسی احکام ارائه شده در بخش مناطق آزاد

### ۳-۱. بند «الف» ماده (۱۰۵) - (مدیریت مناطق آزاد)

#### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### بند «الف» ماده (۱۰۵)

به‌منظور ساماندهی و ایفای نقش مؤثر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم‌پوندی و تعامل اثرگذار و الهام‌بخش اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف: الف) مدیر سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه و قائم‌مقام شورای شهر و روستا محسوب شده و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی و شوراهای مذکور مستقر در این مناطق به‌عهده وی می‌باشد.

۱. بند «و» ماده (۲) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۲/۹/۲ و مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. ماده (۴) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۲/۹/۲ و مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



## ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

### بند «الف» ماده (۱۰۵)

به منظور ساماندهی و ایفای نقش مؤثر مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام، اعمال مدیریت یکپارچه و رشد اقتصادی مناسب در این مناطق، هم‌پیوندی و تعامل اثرگذار و الهام‌بخش اقتصاد ملی با اقتصاد جهانی و ارائه الگوی توسعه ملی در بخش‌های مختلف:

الف) مدیر سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام منطقه محسوب شده و کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی مستقر در این مناطق به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی به‌عهده وی می‌باشد و ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران در مناطق آزاد موقوف‌الاجرا می‌گردد.

تبصره «۱» - واگذاری وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، با موافقت ایشان صورت می‌پذیرد.

تبصره «۲» - مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی مکلف است حداکثر ظرف سه ماه از تصویب این قانون پیشنهادات کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد را جهت اصلاح و رفع مغایرت‌های قانونی آنها با مقررات مناطق آزاد جمع‌آوری کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند.

تبصره «۳» - در موارد تناقض و ابهام بین قانون مناطق آزاد با سایر قوانین کشور، قانون مناطق آزاد لازم‌الاجراست. مرجع داوری برای رسیدگی به اختلافات بین دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی در این زمینه، کمیته‌ای سه نفره متشکل از نماینده مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، نماینده رئیس‌جمهور و نماینده سازمان مورد دعوی است.

## ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. در قانون برنامه چهارم نیز احکامی به موضوع مناطق آزاد اختصاص یافته بود، به این ترتیب که مطابق بند «الف» ماده (۳۵) آن قانون، دولت مکلف شده بود به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد، مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد را به نمایندگی از خود به بالاترین مقام اجرایی منطقه واگذار کند. همچنین طبق آن ماده کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای دستگاه‌ها و نهادهای دفاعی و امنیتی مکلف شده بودند که ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند. یکی از تفاوت‌های ماده مربوطه برنامه چهارم با ماده مربوطه در لایحه برنامه پنجم در استثنا کردن دستگاه‌ها و نهادهای دفاعی و

۱. بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه: «دولت مکلف است به منظور اعمال مدیریت واحد و ایجاد رشد اقتصادی مناسب در مناطق آزاد اقدامات زیر را انجام دهد:

الف) مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد به نمایندگی از طرف دولت، بالاترین مقام اجرایی منطقه محسوب شده و کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به‌استثنای نهادهای دفاعی و امنیتی مکلف هستند ضمن رعایت ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ نسبت به اصلاح و رفع مغایرت‌های مقرراتی خود با مقررات مناطق آزاد اقدام نمایند».



امنیتی است که می‌تواند تأثیر بسزایی در مدیریت واحد این مناطق بگذارد. حذف این استثنا در لایحه برنامه پنجم می‌تواند به مدیریت واحد این مناطق کمک کند. با این حال از آنجایی که دستگاه‌ها و نهادهای امنیتی و دفاعی از حساسیت‌های خاصی برخوردار هستند، لذا در اعطای اختیارات این دستگاه‌ها به مدیر سازمان مناطق آزاد نیز باید توجه بیشتری شود، لذا پیشنهاد می‌شود که اعطای این اختیارات با اجازه از مقام معظم رهبری صورت گیرد.

۲. ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی<sup>۱</sup> مقرر می‌دارد که به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیت‌های مناطق آزاد، حسب مورد با تأیید وزیر ذیربط به یکی از دو روش زیر عمل شود:

الف) دستگاه‌های اجرایی (وابسته به قوه مجریه) اختیارات خود در منطقه را به رئیس هیئت‌مدیره و مدیرعامل سازمان‌های مناطق آزاد تفویض نمایند.

ب) مدیران، رؤسا و سرپرستان دستگاه‌های اجرایی مستقر در مناطق آزاد به پیشنهاد رئیس هیئت‌مدیره و عامل سازمان و به حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی منصوب می‌شوند.

اجرای این ماده می‌تواند تأثیر بسزایی در ایجاد هماهنگی میان مدیریت مناطق و دستگاه‌های اجرایی داشته باشد.

۳. ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه و به دنبال آن حکم پیشنهادی برنامه پنجم، به وضوح مشخص کرده است که مدیریت سازمان‌های مناطق آزاد، بالاترین مقام اجرایی منطقه می‌باشد. همچنین به موجب ماده (۲۷) قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه نیز با مدیریت مناطق آزاد کاملاً هماهنگ هستند. با وجود آنکه قانون تکلیف را به خوبی مشخص کرده است، در عمل تعارضاتی میان دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه مشاهده می‌کنیم که موجب درست اجرا نشدن قانون است. بنابراین لازم است ضمانت‌های اجرایی برای آن ایجاد شود. شوراهای میان‌بخشی در بدنه اجرایی کشور ماهیتاً با هدف تسریع و تسهیل قوانین موضوعه کشور ایجاد شده‌اند و مجاز نیستند به بهانه مشکلات اجرایی آنها را در عمل کنار بگذارند یا خلاف اهداف قانونگذار عمل کنند.

در حال حاضر تنفیذ مصوبات این شوراها و دستگاه‌های اجرایی سرزمین اصلی، از مهمترین مشکلات مناطق آزاد است.

مثلاً در برخی مناطق آزاد رئیس کل گمرک کشور، مصوبه شورای عالی اداری را نافذتر از احکام قانونی مصوب قوه مقننه و احکام بالادستی بخش اجرایی (متبلور در قانون برنامه چهارم توسعه کشور) و حتی احکام دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند. اجرای قوانین موضوعه‌ای مانند

---

۱. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۵/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



برنامه چهارم توسعه کشور ایجاب می‌کند به منظور پیشگیری از اتخاذ تصمیمات موازی و متناقض و بروز هرگونه مغایرتی بین مقررات دستگاه‌ها با قوانین مناطق آزاد، نهادهای بخشی در کلیه مراحل مختلف تدوین، تصویب و ابلاغ مقررات خود قوانین موضوعه را در نظر گیرند. در غیر این صورت مصوبات آنها کارآیی لازم را نخواهد داشت.<sup>۱</sup>

۴. اشاره به واگذاری کلیه وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های دستگاه‌های اجرایی به مدیریت سازمان مناطق آزاد در لایحه برنامه پنجم، در واقع تأکیدی بر همان بند «الف» ماده (۲۷) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی است که همان‌طور که اشاره شده در حال حاضر به درستی اجرا نشده و مشکلاتی را در مناطق آزاد به وجود آورده است. بنابراین لازم است تا علاوه بر تأکید واگذاری کلیه اختیارات و وظایف دستگاه‌های اجرایی به مدیریت سازمان مناطق آزاد، مانند قانون برنامه چهارم ذکر شود که کلیه دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه مکلف به رفع مغایرت‌های قانونی خود با مقررات مناطق آزاد نیز هستند. همچنین با توجه به عدم اجرای درست و به موقع بند «الف» ماده (۳۵) برنامه چهارم توسعه در خصوص رفع این مغایرت‌ها، پیشنهاد می‌شود که بازه زمانی مشخصی برای انجام این کار از سوی نهادهای مربوطه در نظر گرفته شود، تا مشکلات مربوط به عدم اجرای بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه که به کرات از سوی مدیران و مسئولان مناطق مطرح می‌شود، مرتفع گردد. در واقع به نظر می‌رسد که یکی از دلایل عدم اجرای بند «الف» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه این موضوع است که عمده دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی موضوع این ماده به تنهایی قادر به حل مغایرت‌های قانونی خود نبوده و به طور کلی دولت و مجلس جزء متولیان امر محسوب می‌شوند. بنابراین لازم است در این ماده قید شود که دستگاه‌های اجرایی مستقر در منطقه مکلف به ارائه پیشنهادات خود برای رفع مغایرت‌های قانونی با مناطق آزاد هستند.

۵. در موارد اختلاف قانون مناطق آزاد با قوانین عمومی و مدنی کشور، تکلیف مشخص نیست. منطق چنین حکم می‌کند که در صورت بروز اختلاف میان این قوانین (مانند قوانین کار، بیمه، قانون تجارت، سرمایه‌گذاری‌های خارجی و...) قانون مناطق آزاد حاکم باشد. ولی در عمل این‌گونه نیست. لازم است در برنامه پنجم به صراحت ذکر شود که در موارد اختلاف با قانون مناطق آزاد تجاری - صنعتی، حکم قانون مناطق آزاد لازم‌الاجراست و مرجع داوری این تصمیم و مجازات برای تخلف از آن لحاظ شود.

۶. در متن ماده فوق در لایحه برنامه پنجم مدیر سازمان مناطق آزاد قائم مقام شورای شهر و

۱. حسین بروجردی، مشکلات قانونی مناطق آزاد، ماهنامه خبری تحلیلی آغاز (با زمینه تخصصی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه)، شماره ۱۶، ص ۵۲.



روستا شناخته شده و همچنین کلیه وظایف و اختیارات شورای مذکور به وی واگذار شده است. در حال حاضر مغایرت‌های قانونی بین قوانین مربوط به شوراهای اسلامی شهر و روستا و سازمان مناطق آزاد، مشکلات زیادی را برای سازمان‌های مناطق آزاد و این شوراهای به وجود آورده و موجب بروز ناهماهنگی‌هایی در اداره مناطق آزاد شده است. این مشکلات به خصوص در منطقه آزاد قشم و پس از آن مناطق آزاد ارس و اروند بسیار به چشم می‌خورد. به عنوان مثال ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> اخذ عوارض بابت خدمات شهری را پس از تصویب هیئت وزیران از جمله اختیارات سازمان هر منطقه می‌داند. در صورتی که ماده (۷۷) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور<sup>۲</sup> وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی را از جمله اختیارات شورای اسلامی شهر می‌داند که باید به تصویب هیئت وزیران نیز برسد.

تعیین مدیر سازمان مناطق آزاد در بند «الف» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه پنجم به عنوان قائم مقام شورای شهر و واگذاری وظایف این شورا به سازمان مناطق آزاد، می‌تواند تا حدودی در بروز این مشکلات جلوگیری کند، اما در مقابل به معنای سلب اختیار کامل از شوراهای شهر و روستا در این مناطق می‌باشد. با توجه به آنکه عمده مشکلات مناطق آزاد در خصوص تناقض ماده (۱۰) قانون مناطق آزاد و ماده (۷۷) قانون شوراهای در ارتباط با مرجع اخذ عوارض می‌باشد، بنابراین پیشنهاد می‌شود که در ماده (۱۰۵) برنامه پنجم تنها به ذکر موقوف‌الاجرا شدن ماده (۷۷) قانون شوراهای بسنده شود.

## ۲-۳. بند «ب» ماده (۱۰۵) - (معافیت ورود کالاهای تولیدی از مناطق آزاد به سایر نقاط کشور)

### الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

<p><b>بند «ب» ماده (۱۰۵)</b></p> <p>کالاهای تولیدی و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به نسبت مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن، اضافه تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود.</p> <p><b>تبصره ۱»</b> - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به‌کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود.</p> <p><b>تبصره ۲»</b> - مواد اولیه و قطعات خارجی به‌کار رفته در کالاهای تولیدی و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که قبلاً از سایر نقاط کشور به منطقه ارسال شده و در تولید و یا پردازش محصول به‌کار گرفته شود در حکم مواد اولیه تلقی شده و از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشد.</p>
---

۱. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و تأیید ۱۳۷۲/۶/۲۱ شورای نگهبان.

۲. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۵/۳/۲۲ شورای نگهبان.



## ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «ب» ماده (۱۰۵) - مواد اولیه و قطعات به‌کار رفته در کالاهای تولید و یا پردازش شده در مناطق آزاد و ویژه اقتصادی که قبلاً از سایر نقاط کشور به منطقه ارسال شده و در تولید یا پردازش محصول به‌کار گرفته شده و همچنین ارزش افزوده ایجاد شده در این مناطق، از پرداخت حقوق ورودی معاف می‌باشد.

## ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. متناظر این حکم در بند «ج» ماده (۳۵) برنامه چهارم<sup>۱</sup> و ماده (۱۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی<sup>۲</sup> آمده است. در قانون برنامه چهارم اشاره شده است که کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد به هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد داخلی و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب شده و از همه پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود. همچنین در قانون برنامه چهارم به ذکر تبصره «۱» این بند اکتفا کرده است، اما در حکم پیشنهادی لایحه برنامه پنجم، تبصره «۲» به بند «ج» ماده مذکور اضافه شده است که به موجب آن مواد اولیه خارجی که از سایر نقاط کشور به منظور استفاده در تولید و یا پردازش محصول به مناطق آزاد ارسال شده است در حکم مواد اولیه محسوب شده و از پرداخت حقوق ورودی معاف است.

۲. معلوم نیست منظور از عبارت «اضافه تولید داخلی» در متن حکم فوق چیست؟ وجود کلمه «اضافه» در این حکم می‌تواند ایجاد ابهام کند و با توجه به اهمیت این ماده قانونی، لازم است تا عبارت «اضافه تولید داخلی» به «تولید داخلی» تغییر کند. همچنین نوع نگارش متن ماده نیز روان نیست و نیاز به اصلاحات نگارشی دارد.

۳. مقررات گمرکی حاکم بر مناطق آزاد و بالاخص تعامل میان گمرک با سازمان‌های مناطق آزاد به‌عنوان یکی از محورهای اساسی و کاربردی در جلب سرمایه‌گذاری، مستلزم بازنگری و دقت نظری مضاعف نسبت به قبل می‌باشد. در مواردی ملاحظه شده است عدم وحدت نظر و وحدت رویه میان گمرک با سازمان‌های مناطق آزاد بعضی بلا تکلیفی‌ها و یا نگرانی‌ها و تردیدهایی را در سرمایه‌گذاران فراهم آورده است.

۱. بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه: کالاهای تولید یا پردازش شده در مناطق آزاد هنگام ورود به سایر نقاط کشور به میزان مجموع ارزش افزوده و ارزش مواد اولیه داخلی و قطعات داخلی به‌کار رفته در آن مجاز و تولید داخلی محسوب و از پرداخت حقوق ورودی معاف خواهد بود.

تبصره - مواد اولیه و کالاهای واسطه‌ای خارجی به‌کار رفته در تولید مشروط به پرداخت حقوق ورودی در حکم مواد اولیه و کالای داخلی محسوب می‌شود.

۲. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه اقتصادی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



بارزترین ناهماهنگی بین گمرک و مدیریت مناطق آزاد و ویژه اقتصادی را می‌توان در تفاوت دیدگاه در اجرای مقررات موضوع بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی نسبت به مناطق آزاد دانست.

گمرک ایران به استناد تبصره ذیل ماده یاد شده، به روشی عمل می‌نماید که دقیقاً منطبق با مقررات قبل از تصویب این قانون است هدف از تصویب ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه این بوده که اگر یک کالایی در مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی تولید شود متناسب با عواملی همچون مواد اولیه داخلی به‌کار گرفته شده و ارزش‌افزوده ایجاد شده در منطقه، درصدی از کل تولید این کالاها کالای داخلی محسوب و بدون پرداخت حقوق ورودی وارد کشور شود. این مشوق براساس مواد قانونی فوق‌الذکر برای مناطق آزاد و مناطق ویژه اقتصادی در نظر گرفته شده است. در صورتی که استنباط گمرک با این دیدگاه متفاوت است.

این استدلال گمرک کاملاً منطبق بر مقررات قبل از تصویب ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم است و بدین ترتیب این ماده قانونی عبث و بیهوده خواهد شد. به‌منظور رفع این مشکل در طول برنامه پنجم لازم است تا تبصره «۱» این ماده حذف شود. زیرا متن ماده به روشنی تکلیف را مشخص کرده، اما تبصره اضافه شده بر آن موجب شده است هدف این ماده به کلی بی‌اثر شود.

### ۳-۳. بند «ج» ماده (۱۰۵) - (هزینه‌های بندری مناطق آزاد)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

**بند «ج» ماده (۱۰۵)**  
(ج) هزینه‌های بندری و حقوق و عوارض مربوط که طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود در صورتی که این بنادر توسط بخش خصوصی، تعاونی و مناطق آزاد تجاری - صنعتی در محدوده منطقه آزاد ایجاد شده باشند، توسط سازمان‌های مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌گردد همچنین مناطق آزاد مجازند نسبت به ثبت و ترخیص کشتی‌ها طبق قوانین جاری و بین‌المللی اقدام نمایند.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

حکم پیشنهادی لایحه برنامه پنجم مناسب است.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. موضوع بند «د» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه نیز مشابه با حکم پیشنهادی برنامه پنجم



است، در این بند قید شده است که: «حقوق، عوارض و هزینه‌های بندری که طبق قوانین جاری از کشتی‌ها و شناورها بابت خدمات بندری دریافت می‌شود در صورتی که این بنادر و لنگرگاه‌ها توسط بخش خصوصی و تعاونی و یا مناطق آزاد ایجاد شده باشند توسط سازمان مناطق آزاد مربوطه اخذ می‌گردد». همچنین مناطق آزاد را جایز می‌داند که نسبت به ثبت و ترخیص کشتی‌های بین‌المللی اقدام کنند.

تفاوت حکم لایحه برنامه پنجم و حکم قانونی برنامه چهارم در تأکید برنامه پنجم بر ایجاد این بنادر در محدوده مناطق آزاد است که این امر نیز کاملاً بدیهی است.

۲. از آنجایی که این حکم در ماده قانونی برنامه چهارم نیز وجود داشته است و سازمان بنادر و کشتیرانی و همچنین سازمان‌های مناطق آزاد ابهام و مشکلی در این خصوص نداشته‌اند، بنابراین بند «ج» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه پنجم مناسب است.

#### ۳-۴. بند «د» ماده (۱۰۵) - (مبادلات مناطق آزاد با خارج)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

##### بند «د» ماده (۱۰۵)

مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه عوارض [به‌استثنای عوارض موضوع ماده (۱۰) «قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷»]، مالیات و حقوق ورودی معاف می‌باشند.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

عیناً لایحه دولت بماند.

#### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. این حکم با اندکی تغییرات نگارشی در بند «و» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه<sup>۱</sup> آورده شده بود. در آن قانون ذکر شده است که: «مبادلات کالا بین مناطق آزاد و خارج از کشور و نیز سایر مناطق آزاد از کلیه حقوق ورودی، عوارض [به‌استثنای عوارض موضوع ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷] و مالیات معاف می‌باشند».

تفاوت حکم قانونی برنامه چهارم و لایحه برنامه پنجم، تنها در جابجایی کلمه حقوق ورودی می‌باشد که در لایحه برنامه پنجم به انتهای ماده انتقال یافته است. بنابراین هیچ تفاوتی بین حکم

۱. قانون برنامه چهارم توسعه مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



قانونی ایجاد شده به واسطه این دو ماده وجود ندارد.

۲. ماده (۱۰) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup> مقرر می‌دارد: «سازمان هر منطقه می‌تواند با تصویب هیئت وزیران در مقابل انجام خدمات شهری و فراهم نمودن تسهیلات مواصلاتی، بهداشت، امور فرهنگی، آموزشی و رفاهی از اشخاص حقیقی و حقوقی منطقه عوارض اخذ نماید».

۳. حکم قانونی فوق هم‌اکنون به موجب قانون برنامه چهارم توسعه در مناطق آزاد اجرا می‌شود و سازمان‌های مناطق آزاد نیز از این جهت مشکلی احساس نمی‌کنند و بنابراین حکم فوق مناسب می‌باشد. البته بهتر است با توجه به موقت بودن احکام قوانین برنامه توسعه به جای تکرار این بند در این قوانین به اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد پرداخت.

### ۳-۵. بند «ه» ماده (۱۰۵) - (دانشگاه در مناطق آزاد)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ه» ماده (۱۰۵)

به منظور گسترش ارتباطات علمی با مراکز و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی معتبر بین‌المللی، ایجاد نمایندگی دانشگاه‌های داخلی و معتبر خارجی و تأسیس دانشگاه‌های خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با رعایت قوانین مربوط مجاز می‌باشد.

### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

#### بند «ه» ماده (۱۰۵)

به منظور گسترش ارتباطات علمی با مراکز و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی معتبر بین‌المللی، ایجاد نمایندگی دانشگاه‌های داخلی و معتبر خارجی بر طبق اعلام وزارتخانه‌های ذیربط و تأسیس دانشگاه‌های خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی با رعایت قوانین مربوط مجاز می‌باشد.

### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. این حکم با تغییرات عمده‌ای در بند «ز» ماده (۳۵) برنامه چهارم وجود داشته است. در آن قانون آمده است که: «در زمینه گسترش ارتباطات علمی با مراکز و نهادهای آموزشی و تحقیقاتی معتبر بین‌المللی وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در چارچوب ضوابط و مقررات قانونی و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نسبت به صدور مجوز

۱. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید شورای نگهبان. ۱۳۷۲/۶/۲۱



- جهت ایجاد دانشگاه‌های خصوصی در مناطق آزاد تجاری - صنعتی اقدام نمایند».
۲. تغییر عمده لایحه برنامه پنجم نسبت به برنامه چهارم وارد کردن موضوع مناطق ویژه در ایجاد دانشگاه‌های خصوصی است. همچنین پذیرش نمایندگی دانشگاه‌های داخلی و دانشگاه‌های معتبر خارجی نیز به موجب این ماده لایحه مجاز شناخته شده است.
۳. در حال حاضر موضوع نمایندگی دانشگاه‌های داخلی در مناطق آزاد و ویژه امری است که تحقق پیدا کرده است و دانشگاه‌های تهران، صنعتی شریف، صنعتی امیرکبیر، دانشگاه آزاد و پیام نور، در این مناطق نمایندگی داشته و یا در حال احداث نمایندگی هستند. اما در خصوص ایجاد دانشگاه‌های خصوصی، با وجود تأکید به آن در قانون برنامه چهارم، تاکنون اقدامی صورت نگرفته است.
۴. موضوع پذیرش نمایندگی دانشگاه‌های معتبر خارجی، در صورتی که اجرا شود، می‌تواند کمک شایانی به ارتباط دانشگاه‌های داخلی با دانشگاه‌های خارجی و فضای علم و فناوری کشور با فضای علم و فناوری جهان کرده و همچنین نیاز دانشجویان دانشگاه‌های داخلی برای ادامه تحصیل در مقاطع بالاتر در دانشگاه‌های خارج از کشور را تا حدودی مرتفع سازد.
۵. به نظر می‌رسد که حکم زیر از لحاظ محتوا مناسب باشد، با این حال باید شرایط لازم برای اجرای آن در مناطق آزاد و ویژه فراهم شود.
۶. منظور از عبارت «معتبر» در متن ماده نامشخص است و اگر هدف قانونگذار جلوگیری از ورود دانشگاه‌های نامعتبر جهانی به این مناطق است باید منظور خود را از معتبر روشن کرده و یا تعریف «دانشگاه معتبر خارجی» را طی آیین‌نامه‌ای تبیین کند.

۳-۶. بند «و» ماده (۱۰۵) - (منطقه آزاد قشم)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

**بند «و» ماده (۱۰۵)**

از ابتدای برنامه پنجم، کل جزیره قشم (بجز نقاط نظامی) در قلمرو منطقه آزاد قرار می‌گیرد.

**ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی**

حکم پیشنهادی لایحه برنامه پنجم مناسب است.

**ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه**

۱. جزیره قشم به عنوان بزرگ‌ترین جزیره خلیج فارس دارای ۱۵۰۰ کیلومتر مربع مساحت است که هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۱۱/۱۷ به استناد تبصره «۱۹» قانون برنامه اول توسعه



مصوب<sup>۱</sup> ۱۳۶۸ تصویب نمود: «جزیره قشم به عنوان منطقه آزاد تجاری - صنعتی تعیین می‌گردد».<sup>۲</sup> و به موجب بند «ب» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ۳۰۰ کیلومترمربع آن در سال ۱۳۷۲ به عنوان منطقه آزاد اختصاص یافته است.

همچنین طبق تصویبنامه شماره ۴۵۳۹۹ ت - ۱۶۸۷۶ ک شورای عالی مناطق آزاد تجاری - صنعتی مورخ ۱۳۷۵/۰۴/۶:

۱. «بخشی از ساحل شمال شرقی جزیره قشم به وسعت تقریبی ۱۳۰ کیلومترمربع به عنوان قسمتی از محدوده ۳۰۰ کیلومتری منطقه آزاد قشم تعیین می‌شود. سازمان منطقه آزاد قشم بقیه اراضی مورد نیاز برای اجرای برنامه‌ها و طرح‌های آتی خود را با رعایت به هم پیوستگی محدوده مذکور و قرار گرفتن در ضلع شمال شرقی جزیره، به تدریج برای تصویب به شورای عالی مناطق آزاد پیشنهاد می‌نماید.

۲. تمامی اراضی خارج از منطقه آزاد (به استثنای نقاط نظامی، امنیتی که به ترتیب مقرر در تبصره این بند مشخص می‌شود) به عنوان منطقه ویژه اقتصادی، تعیین و سازمان منطقه آزاد قشم به عنوان سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی مزبور تعیین می‌شود.

**تبصره -** نقاط نظامی و امنیتی با پیشنهاد ستاد فرماندهی کل قوا، دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به تصویب شورای عالی امنیت ملی خواهد رسید».

همان‌طور که ملاحظه می‌شود در بند «۲» تصویبنامه مذکور، اراضی خارج از منطقه آزاد، به عنوان منطقه ویژه تعیین شده و سازمان منطقه آزاد قشم نیز به عنوان سازمان مسئول منطقه ویژه اقتصادی قشم شناخته شده است. این در حالی است که مزایای قابل توجه منطقه آزاد نسبت به منطقه ویژه مانند معافیت‌های مالیاتی موجب شده است که موضوع منطقه ویژه شدن اراضی خارج از منطقه آزاد قشم، تنها در حد همان تصویبنامه باقی‌مانده و به گفته مرکز امور مناطق آزاد و ویژه اقتصادی عملاً هیچ‌گونه اقدامی در محدوده منطقه ویژه اقتصادی قشم صورت نگرفته است.

۲. همچنین بخشی از ساحل شمال شرقی جزیره قشم به وسعت تقریبی ۱۶۰ کیلومترمربع علاوه بر اراضی قبلی نیز در سال ۱۳۷۶ به عنوان منطقه آزاد شناخته شد.<sup>۳</sup>

۳. در حال حاضر تقسیم جزیره قشم به دو قسمت، مشکلات و موانع عدیده‌ای را برای این منطقه به خصوص در زمینه حاکمیت و قوانین و مقررات دوگانه به وجود آورده که این مشکلات مانع بزرگی بر سر راه این منطقه در رسیدن به اهداف پیش‌بینی شده برای آن است. مشکلات حاصل از

۱. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱.

۲. تصویبنامه شماره ۱۳۳۶۱۶ ت ۴۶۱ هیئت وزیران.

۳. تصویبنامه شماره ۶۱۱۷۲ ت ۱۸۴۱۱ ک مورخ ۱۳۷۶/۴/۳۰ هیئت وزیران.



این تقسیم عبارتند از:

الف) تقسیم موجب برخورداری یک منطقه از بسیاری زیرساخت‌ها مانند امکانات آب شیرین‌کن، مدرسه، راه، خانه بهداشت و... شده که در تشدید نارضایتی‌های موجود بسیار مؤثر بوده است.

ب) وجود قوانین مختلف حاکم بر این دو منطقه عبور و مرور کالا را با شبکه قاچاق همراه کرده است که همواره برخورد نیروی انتظامی و نارضایتی مردم را به همراه داشته است.

ج) بسیاری از مزیت‌های این جزیره به علت تقسیم جزیره به دو محدوده قابل بهره‌برداری نیست. به عنوان مثال عدم برخورداری کل جزیره قشم از قوانین حاکم بر منطقه آزاد موجب شده است که این جزیره نتواند از جاذبه‌های گردشگری خود در قسمت‌هایی از جزیره که جزء مناطق آزاد محسوب نمی‌شوند در جهت جذب گردشگران استفاده کند. در صورت الحاق کل جزیره به منطقه آزاد، این امکان می‌تواند فراهم شود که از پیامدهای آن ایجاد اشتغال برای ساکنان بومی و غیربومی جزیره است.

د) تقسیم جزیره به دو قسمت و قوانین مختلف حاکم بر آن، اجرای طرح‌های کلان که نیاز به زیرساخت‌های یکپارچه دارند را دچار مشکل کرده است. در صورت تسری نیافتن قوانین مناطق آزاد به کل جزیره، امکان ایجاد تأسیسات یکپارچه زیربنایی در مناطق شهری و روستایی جزیره، بهره‌مندی از شبکه انتقال برق و آب یکپارچه در منطقه و اجرای طرح‌های کل‌نگر درخصوص اسکله، ماهیگیری، رشد اقتصاد بومی، صنایع روستایی و بهره‌گیری از توان نهفته در خارج از محدوده منطقه آزاد امکانپذیر نخواهد شد.

۴. در تاریخ ۱۳۸۲/۹/۲۵ لایحه «توسعه محدوده مناطق آزاد تجاری صنعتی قشم و چابهار» که به پیشنهاد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۸/۲۷ به تصویب هیئت وزیران رسیده بود توسط هیئت دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردید. به موجب این لایحه کل جزیره قشم بجز مناطق نظامی آن در قلمرو مناطق آزاد قرار می‌گرفت. در آن زمان نیز مرکز پژوهش‌ها طی اظهارنظر کارشناسی درخصوص این لایحه عنوان کرده بود که در صورت تسری منطقه آزاد به تمام جزیره قشم و اجرای قوانین یکسان و حاکمیت یکپارچه در کل این منطقه، این جزیره می‌تواند موجبات رونق اقتصادی کشور را فراهم کند. لایحه مذکور به علت مخالفت وزارت دفاع درخصوص تبدیل کل جزیره قشم به منطقه آزاد، در تاریخ ۱۳۸۵/۱/۲۰ با تقاضای رئیس‌جمهور برای اجرای برخی اصلاحات به دولت پس داده شد.



### ۳-۷. بند «ز» ماده (۱۰۵) - (محدوده آبی مناطق آزاد)

الف) حکم ارائه شده در لایحه برنامه پنجم توسعه

#### بند «ز» ماده (۱۰۵)

ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی و تعیین محدوده خاکی و آبی (با رعایت ملاحظات امنیتی دفاعی) به تصویب هیئت وزیران می‌رسد و محدوده آبی نیز از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن، برخوردار خواهد بود.

#### ب) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

#### بند «ز» ماده (۱۰۵)

محدوده خاکی و آبی مناطق آزاد تجاری - صنعتی و ویژه اقتصادی که با رعایت ملاحظات امنیتی دفاعی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن، برخوردار خواهد بود.

#### ج) اظهار نظر دفتر مطالعات اقتصادی در خصوص حکم لایحه

۱. مسئله تعیین قلمرو محدوده آبی مناطق آزاد در بند «ه» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم آمده است به طوری که: «محدوده آبی مناطق آزاد که قلمرو آن با رعایت مسائل امنیتی و دفاعی با پیشنهاد هیئت وزیران به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید از امتیازات قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن برخوردار خواهد بود». در واقع به موجب این حکم از قانون برنامه چهارم توسعه، محدوده آبی مناطق آزاد نیز جزء مناطق آزاد محسوب شده و از امتیازات قانونی آن مناطق برخوردار شده بود، این در حالی است که پیش از آن به موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی،<sup>۱</sup> محدوده آبی مجاور مناطق آزاد، منحصراً در خصوص فعالیت‌های مربوط به سوخت‌رسانی کشتی‌ها از امتیازات آن قانون برخوردار بود. همچنین قلمرو این محدوده نیز به موجب این تبصره منوط به تصویب هیئت وزیران است.<sup>۲</sup>

۲. این حکم در لایحه برنامه پنجم تفاوتی اساسی کرده و علاوه بر آنکه تعیین محدوده آبی مناطق آزاد منوط به تصویب هیئت وزیران شده، ایجاد و تعیین محدوده خاکی مناطق آزاد نیز جزء اختیارات هیئت وزیران شناخته شده است.

۱. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۷۸/۴/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۲. تبصره «۲» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد: محدوده آبی مجاور مناطق آزاد که قلمرو آن به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید، منحصراً در خصوص فعالیت‌های مربوط به سوخت‌رسانی کشتی‌ها از امتیازات این قانون برخوردار خواهد بود.



۳. در خصوص برخورداری محدوده آبی مناطق آزاد از امتیازات قانونی مخصوص به آن مناطق، قابل ذکر است که با توجه به آنکه این موضوع در قانون برنامه چهارم نیز تکرار شده است، لازم است تا در قانون اصلی مربوط به مناطق آزاد یعنی قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، این موضوع اصلاح شود.

۴. در حال حاضر طبق تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی: «ایجاد مناطق جدید و تعیین محدوده آنها بنا به پیشنهاد دولت و تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود». همچنین در قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی<sup>۲</sup> در ماده واحده‌ای ذکر شده است که محدوده‌ای از منطقه شهرستان‌های آبادان و خرمشهر و محدوده‌ای از شهرستان‌های جلفا و بندر انزلی که هیئت وزیران تعیین می‌کند به‌عنوان مناطق آزاد تجاری - صنعتی شناخته می‌شود. مناطق یاد شده در کلیه امور براساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات بعدی آن اداره خواهند شد. بنابراین مطابق این قانون محدوده مناطق آزاد به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

۵. ملاحظه می‌شود که قوانین موجود در کشور، محدوده مناطق آزاد به هر دو صورت تصویب مجلس و یا هیئت وزیران وجود دارد و بنابراین منع قانونی برای واگذاری تصویب محدوده مناطق به هیئت وزیران وجود ندارد.

با این حال ایجاد مناطق آزاد جدید به‌موجب تبصره «۳» ماده (۱) قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی است.

۶. در خصوص مناطق ویژه اقتصادی نیز ماده (۱) قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه جمهوری اسلامی ایران<sup>۳</sup> تعیین محدوده این مناطق را ملزم به تصویب هیئت وزیران و ایجاد مناطق جدید را منوط به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌داند. در تبصره «۱» این ماده ذکر شده است «که در مناطق ویژه اقتصادی که برای فعالیت‌های معین ایجاد شده‌اند، تعیین محدوده جغرافیایی، طرح جامع و کالبدی، نوع و حدود فعالیت مجاز هر یک از آنها به‌موجب این قانون و با پیشنهاد دبیرخانه و تصویب هیئت وزیران خواهد بود». همچنین تبصره «۲» این ماده در خصوص ایجاد مناطق ویژه جدید عنوان می‌دارد که: «ایجاد مناطق ویژه اقتصادی جدید با تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد بود».

۷. به نظر می‌رسد با توجه به آنکه تعیین محدوده مناطق آزاد و ویژه از سوی هیئت وزیران نیاز به

---

۱. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۲/۶/۲۱ شورای نگهبان.  
۲. قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی مصوب ۱۳۸۲/۱/۲ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۲/۶/۱۲ شورای نگهبان.  
۳. قانون تشکیل و اداره مناطق ویژه ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱۱ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۴/۹/۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



بوروکراسی کمتری دارد و سریع‌تر قابل انجام است، واگذاری امر تصویب محدوده این مناطق به هیئت وزیران امر درستی باشد. اما از آنجایی که هر دو قانون مناطق آزاد و ویژه تأکید به اجازه مجلس برای ایجاد مناطق جدید کرده‌اند، لازم است که موضوع ایجاد مناطق جدید همچنان نیازمند تصویب مجلس شورای اسلامی باشد.

### - پیشنهاد اضافه شدن یک بند جدید به ماده (۱۰۵) لایحه برنامه پنجم

۱. در قانون برنامه چهارم در قسمت مربوط به مناطق آزاد به لزوم ارائه خدمات ازسوی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی به مناطق آزاد اشاره شده بود. در بند «ب» ماده (۳۵) آن قانون آمده است که: وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت در حیطه وظایف قانونی ضمن هماهنگی با سازمان‌های مناطق آزاد، خدماتی از قبیل برق، آب، مخابرات، سوخت و سایر خدمات را با نرخ‌های مصوب جاری در همان منطقه جغرافیایی از کشور به مناطق آزاد ارائه خواهند نمود.

۲. ظاهراً درخصوص حکم فوق در برنامه چهارم ابهامی وجود ندارد و به روشنی وظایف ارگان‌های مربوط را در ارائه خدمات به مناطق آزاد مشخص کرده است، ازاین‌رو جایگاه اصلی آن در قانون مربوط به این بخش (قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی) است. ولی با توجه به نبود چنین حکمی در قانون مناطق آزاد، در صورت حذف آن از برنامه پنجم مشکلاتی به وجود خواهد آمد. بنابراین لازم است تا زمان اصلاح قانون مناطق آزاد بند «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه در برنامه پنجم نیز تنفیذ شود.

### ج) پیشنهاد دفتر مطالعات اقتصادی

بند «ب» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه تنفیذ می‌گردد.

#### ۴. بیمه‌های بازرگانی

پیشنهاد می‌شود مواد (۱۰۶) تا (۱۰۹) حذف شود.

#### ۵. نکات مثبت پیشنهادی لایحه

تهیه احکام قانونی در قالب برنامه‌های توسعه میان مدت به عنوان یکی از اصلی‌ترین اسناد فرابخشی کشور از پیچیدگی‌های بالایی برخوردار است. هر چند نقد و بررسی این احکام در قالب مباحث



کارشناسی می‌تواند به تقویت احکام ارائه شده به مجلس منجر شود، ولی لازم است به نکات قوت و مثبت لایحه نیز توجه نمود. در این بخش از گزارش به جنبه‌های مثبت برخی از احکام ارائه شده در لایحه پرداخته می‌شود.

#### ۱-۵. نکات مثبت بخش بازرگانی داخلی

نگاهی کلان به مجموعه احکام ارائه شده در بخش بازرگانی داخلی حاکی از آن است که این برنامه توجه ویژه‌ای به تنظیم و ساماندهی واحدهای پخش و واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار به بخش‌های خصوصی و تعاونی داشته که با رفع نواقص و ابهامات آن می‌تواند از مزایای این قانون تلقی شود.

بحث قیمتگذاری نیز از موارد مهم ذکر شده در این لایحه است که با توجه به عدم اجرای آن در برنامه چهارم توسعه لازم است مورد توجه قرار گیرد. تلاش مجدد برای ساماندهی واحدهای صنفی بدون پروانه نیز از دیگر اقدامات مهم محسوب می‌شود.

#### ۲-۵. نکات مثبت بخش بازرگانی خارجی

از نکات قوت این لایحه می‌توان به تنفیذ موادی از برنامه چهارم توسعه درخصوص رفع موانع تعرفه‌ای، معافیت مالیات صادرات، مجوزهای صادراتی و ممنوعیت‌های صادراتی اشاره نمود. این مواد جزء احکامی است که استمرار و بقای آن لازم و ضروری است، هر چند می‌توان سازوکار مناسب برای درج آنها در قانون مقررات صادرات و واردات را پیش‌بینی کرد تا از تکرار آنها در برنامه‌های آتی جلوگیری نمود.

یکی دیگر از نکات مثبت لایحه تلاش برای ایجاد زمینه مناسب برای ارتقای مشارکت بنگاه‌ها و افزایش سهم تشکل‌ها، شبکه‌ها، خوشه‌ها و بخش خصوصی و اعطای کمک‌ها و تسهیلات با مشارکت ایشان است. هر چند این اقدام نیاز به بسترسازی مناسب برای اجرا دارد ولی می‌تواند گامی مثبت برای گسترش حضور بخش خصوصی در اتخاذ تصمیم‌های مربوط به خود باشد.

#### ۳-۵. نکات مثبت بخش مناطق آزاد و ویژه اقتصادی

یکی دیگر از نکات مثبت این لایحه تلاش دولت برای رفع مشکلات و موانع پیش‌روی توسعه مناطق آزاد و ویژه اقتصادی است. دولت با احصای مشکلات این مناطق از جمله مواردی مانند مدیریت مناطق، بحث معافیت ارزش افزوده کالاهای پردازش شده در منطقه، هزینه‌های بندری مناطق آزاد



ایجاد دانشگاه و توسعه منطقه آزاد قشم و تعیین محدوده آبی و خاکی مناطق آزاد تلاش کرده است تا اصلی‌ترین مشکلات این مناطق را مرتفع سازد.

هر چند لازم است برخی از این احکام به قوانین اصلی این مناطق مستقل شوند، ولی تلاش دولت برای رفع مشکلات مناطق می‌تواند گامی مثبت قلمداد شود.

#### ۶. تطبیق احکام بخش بازرگانی برنامه با سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه

یکی از پنج بخش اصلی سیاست‌های برنامه پنجم<sup>۱</sup> که از طرف مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، بخش اقتصادی است که از ۴۵ سیاست ابلاغ شده، ۱۵ سیاست در دو حوزه رشد مناسب اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی به آن اختصاص یافته است.

از مهمترین اجزای امور اقتصادی، بخش بازرگانی است که نه تنها به‌عنوان یکی از بخش‌های اقتصادی، بلکه به‌عنوان نماد و نشانگر رونق اقتصادی در تعاملات اقتصاد کشور با خارج از اهمیت و جایگاه بسزایی برخوردار است.

در بررسی سیاست‌های مربوط به بخش بازرگانی به‌طور مستقیم به سه سیاست به‌شرح ذیل می‌توان اشاره کرد:

**بند «۲۹» سیاست‌ها از قسمت الف (رشد مناسب اقتصادی) از بخش امور اقتصادی**  
«تأکید بر راهبرد توسعه صادرات به‌ویژه در بخش خدمات با فناوری بالا به‌نحوی که کسری تراز بازرگانی بدون نفت کاهش یافته و توازن در تجارت خدمات ایجاد گردد».

**بند «۳۰» سیاست‌ها از قسمت الف (رشد مناسب اقتصادی) در بخش امور اقتصادی**  
«گسترش همه‌جانبه در همکاری با کشورهای منطقه جنوب غربی آسیا در تجارت، سرمایه‌گذاری و فناوری».

**بند «۳۵-۲» از قسمت ب (گسترش عدالت اجتماعی) از بخش امور اقتصادی**  
«گسترش فعالیت‌های اقتصادی در مناطق مرزی و سواحل جنوبی و جزایر با استفاده از ظرفیت‌های بازرگانی خارجی کشور».

۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سند بیست‌ساله، متن ابلاغی مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.



تأکید بند «۲۹» سیاست‌ها استفاده از راهبرد توسعه صادرات با اتکا به بخش خدمات با فناوری بالاست که عمدتاً به خدمات فنی و مهندسی معطوف می‌شود.

تأکید بند «۳۰» سیاست‌ها برای گسترش همکاری‌ها و روابط بین‌المللی با توجه به موقعیت ایران در منطقه جنوب غربی آسیا<sup>۱</sup> و نزدیکی فرهنگی ایران با این کشورهاست.

تأکید بند «۲-۳۵» سیاست‌ها بر توزیع درآمدها و امکانات اقتصادی با جهت‌دهی گسترش فعالیت‌های اقتصادی در حوزه بازرگانی به مناطق مرزی، سواحل جنوبی و جزایر است.

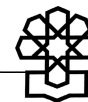
بررسی احکام حوزه بازرگانی لایحه برنامه پنجم در ۴ بخش تجارت، مناطق آزاد و سرمایه‌گذاری خارجی و بیمه بازرگانی نشان می‌دهد که موضوعات متعددی از جمله تعیین نام و نشان تجاری، اصلاح نظام توزیع، ساماندهی واحدهای صنعتی، لزوم کدگذاری کالا، شیوه قیمتگذاری، تنظیم بازار، تعرفه‌ها، موانع غیرتعرفه‌ای، کمک‌های صادراتی، مالیات صادرات، مجوزهای صادراتی، ممنوعیت صادراتی، تشکیل صندوق کمک توسعه، ادغام شرکت‌ها، تعهدات ادغام، نیروی کار پس از ادغام، مالیات ادغام، جلوگیری از انحصار، آمایش گمرک، تشکیل گروه اقتصادی، انجام خریدهای دولتی، ساماندهی مدیریت مناطق آزاد، سازمان‌ها در مناطق آزاد، معافیت ورود کالاهای تولیدی از مناطق آزاد به سایر نقاط کشور، هزینه‌های بندری مناطق آزاد، محدوده آبی مناطق آزاد، مبادلات مناطق آزاد با خارج، ایجاد دانشگاه در مناطق آزاد و توسعه منطقه آزاد قشم در احکام برنامه پنجم مورد توجه دولت قرار گرفته است.

با مقایسه موارد فوق و سیاست‌های کلی ابلاغی برنامه پنجم می‌توان نتیجه‌گیری کرد که احکام برنامه پنجم به‌طور کامل به بند «۲۹» سیاست‌ها که به راهبرد توسعه صادرات با اتکا به بخش خدمات با فناوری تأکید دارد بی‌توجه بوده و به‌طور کلی به صادرات خدمات نپرداخته است.

همچنین در احکام ارائه شده در برنامه حکم خاصی به موضوع بند «۳۰» سیاست‌ها یعنی گسترش همکاری‌ها و روابط بین‌المللی با کشورهای منطقه جنوب غربی آسیا و توسعه این‌گونه روابط نپرداخته است.

در خصوص بند «۲-۳۵» سیاست‌ها که به گسترش فعالیت‌های اقتصادی در حوزه بازرگانی در مناطق مرزی، سواحل جنوبی و جزایر اشاره دارد نیز احکام برنامه تنها به ارائه احکامی در خصوص مناطق آزاد که عمدتاً تنفیذی احکام برنامه‌های قبلی هستند اکتفا کرده است و «به مناطق مرزی، سواحل و جزایر به‌عنوان بخش هدف سیاست‌های کلی برنامه پنجم توجه

۱. منظور از منطقه آسیای جنوب غربی، منطقه‌ای است که ایران تقریباً در کانون آن قرار دارد و زیرسیستم‌های منطقه خلیج فارس (شامل عربستان، امارات، کویت، قطر، عمان، بحرین و همچنین یمن)، منطقه خاورمیانه کوچک (شامل عراق، سوریه، مصر، ترکیه، قبرس و رژیم صهیونیستی) منطقه آسیای مرکزی (شامل ترکمنستان، ازبکستان، تاجیکستان، قزاقستان و قرقیزستان) منطقه قفقاز (شامل آذربایجان، ارمنستان و گرجستان) و منطقه غربی شبه قاره (شامل افغانستان و پاکستان) را دربرمی‌گیرد.



### جدی نکرده است».

برآیند تطبیق مفاد بخش بازرگانی برنامه دولت با حوزه بازرگانی سیاست‌های کلی برنامه پنجم نشان می‌دهد که برای تحقق سیاست‌ها، مواد و احکام مشخصی پیش‌بینی نشده و به‌طور خاص و مستقیم به بندهای «۲۹»، «۳۰» و «۲-۳۵» سیاست‌های کلی ابلاغی توسط مقام معظم رهبری توجه کافی نشده است.

### نتیجه‌گیری

۱. بررسی احکام بخش بازرگانی لایحه برنامه پنجم نشان می‌دهد که این مواد از مزایایی ازجمله توجه بیشتر به بخش خصوصی و واگذاری برخی امور به ایشان، تلاش برای گسترش فضای رسمی بخش بازرگانی و جلوگیری از گسترش اقتصاد زیرزمینی، گسترش نقش تشکرها در تنظیم بازار، افزایش کمک‌های صادراتی به فعالان بخش خصوصی و واگذاری اعطای این کمک‌ها به تشکرها، تنفیذ برخی احکام مورد نیاز از برنامه چهارم و تلاش برای رفع مشکلات اصلی و اساسی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی برخوردار است.

۲. در بخش بازرگانی داخلی دولت همچنان وظایف و اختیارات تشکلهای صنفی، اتحادیه‌ها و تشکلهای مردمی را مشخص نکرده است و با وجود ابهامات فراوان در این زمینه متهورانه قصد واگذاری امور اجرایی تنظیم بازار را دارد.

در زمینه قیمتگذاری نیز به موضوعاتی چون کالاهای اساسی و انحصاری برمی‌خوریم که چارچوب و فهرست آنها مشخص نیست و این امر موجب افزایش ریسک فعالان اقتصادی در این حوزه‌ها می‌شود به موضوعاتی در مورد سایر کالاها نیز شیوه قیمتگذاری توسط کمیسیون‌های نظارت معلوم نبوده و نیاز به بررسی کامل‌تر دارد.

۳. بررسی احکام پیشنهاد شده در حوزه تعرفه‌ها نشان می‌دهد که احکام ارائه شده پاسخگوی موانع و مشکلات عمده موجود در حوزه نظام تعرفه‌ای نیست. در شرایطی که برخی بخش‌ها به‌واسطه عدم حمایت منطقی با بحران مواجهند و در بخش‌های دیگر با افراط در حمایت، تولید از فضای رقابت خارج و عدم کارآیی به‌وجود آمده، لازم است ساختار مناسبی برای ایجاد شفافیت در نظام تعرفه‌ای ایجاد شود.

۴. بررسی احکام پیش‌بینی شده در حوزه صادرات بیانگر تکرار بخشی از احکام مندرج در برنامه‌های قبلی است این احکام با تکرار در برنامه‌های مختلف به احکامی دائمی تبدیل شده و لازم است با اصلاح قانون مقررات صادرات و واردات بخش عمده‌ای از آنها را به قوانین اصلی منتقل کرد.



۵. بررسی احکام پیش‌بینی شده در حوزه امور گمرکی بیانگر کم‌توجهی به مشکلات اصلی سازمان گمرک است، زیرا تنها به موضوع آمایش سرزمین گمرک اشاره کرده است. در ارائه برخی از احکام باید به نتایج مطالعات تطبیقی و آثار مختلف اجرای آنها توجه بیشتری نمود تا احکام از ضمانت اجرا برخوردار باشند.

۶. بررسی احکام پیشنهاد شده در بخش قانون تجارت نشان می‌دهد که احکام مربوط به ادغام شرکت‌های تجاری تا حدود زیادی شبیه به احکام مربوطه در قانون برنامه چهارم است و تنها تفاوت‌های جزئی در این زمینه وجود دارد. نکته قابل توجه آن است که این نوع از احکام، قوانین برنامه‌ای و بودجه‌ای نیستند و باید در قانون مربوط به خود به آنها رسیدگی شود. بنابراین با توجه به موجود بودن این احکام در لایحه تجارت، لازم است که تصویب این مواد قانونی در قالب لایحه تجارت و یا لایحه‌ای مستقل هر چه سریع‌تر انجام پذیرد.

۷. بررسی احکام پیشنهاد شده در بخش مناطق آزاد نشان می‌دهد که این احکام شباهت زیادی به مواد قانونی برنامه چهارم دارد. عمده‌ترین مشکل قانونی مناطق آزاد در خصوص تبصره «۱» بند «ج» ماده (۳۵) قانون برنامه چهارم توسعه بوده است که عیناً در بند «ب» ماده (۱۰۵) لایحه برنامه پنجم پیشنهادی نیز تکرار شده است. همچنین در خصوص نحوه اداره مناطق آزاد و مغایرت‌های قانونی مناطق آزاد با سایر قوانین کشور نیز پیشنهادهایی داده شده است تا از این طریق مشکلات اداره مناطق آزاد در خصوص عدم تفکیک وظایف تا حدودی حل شود.

۸. در پایان مجدداً تأکید می‌شود که:

الف) در بسیاری از مواد ارائه شده در این لایحه، دولت مجاز به انجام وظیفه‌ای خاص شده و این عدم تکلیف موجب عدم امکان نظارت بر عملکرد برنامه می‌شود.

ب) تکلیف دولت به انجام حکم برنامه تا سال پایانی آن موجب عدم امکان نظارت در سال‌های برنامه می‌شود و لازم است اهداف به صورت سالیانه مشخص شوند.

ج) برخی از احکام مندرج در لایحه تکرار احکام برنامه چهارم هستند که می‌توان به جای اشاره به متن جدید از حکم تنفیذی به منظور شفاف‌سازی روند برنامه‌ریزی استفاده نمود.

د) برخی از احکام برنامه به واسطه تکرار در برنامه‌های قبلی به احکامی دائمی تبدیل شده‌اند که لازم است دولت با اصلاح قوانین تخصصی مربوطه این احکام را از لایحه خارج و از تکرار آنها پرهیز کند.

ه) برخی از احکام مندرج در لایحه اصلاح ماده‌ای خاص از یک قانون مشخص هستند که مناسب‌تر است به جای درج آنها در برنامه قوانین مربوطه اصلاح شوند.

و) در برخی احکام به اهدافی کلی و گنگ اشاره شده و شیوه اجرای آن به‌طور کامل به



آیین‌نامه موکول شده است درحالی که دستیابی به هدف مذکور کاملاً مرتبط با نحوه اجرای آن است که در مواد مشخص نشده است.

ز) از مقایسه احکام بخش بازرگانی در لایحه برنامه با سیاست‌های بخش بازرگانی در سیاست‌های کلی برنامه ابلاغی توسط مقام معظم رهبری می‌توان به این نکته اشاره نمود که برنامه در بخش بازرگانی به واسطه عدم درج حکم مستقیم درخصوص سیاست‌های کلی برنامه پنجم به سیاست‌های کلی کم توجه بوده است.

### منابع و مآخذ

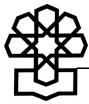
۱. آسیب‌شناسی شبکه‌های توزیع کالا: مطالعه موردی (سیب‌زمینی و پیاز، سیب و پرتقال، شیر، کتوشلوار و مانتو)، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۸۵.
۲. اصلاح بند «۱۰» ضوابط اجرایی بودجه سال ۱۳۸۸ کل کشور، شماره ۶۹۶۰/ت/۴۲۷۲۱ هـ، مصوب مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۷ هیئت وزیران.
۳. آیین‌نامه اجرایی بند «ز» ماده (۱۱۱) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۳/۹/۱ هیئت وزیران.
۴. آیین‌نامه اجرایی ماده (۴۵) قانون نظام صنفی (وظایف و اختیارات شورای اصناف کشور)، مصوب ۱۳۸۶/۵/۲۶ وزارت بازرگانی.
۵. آیین‌نامه اجرایی نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات شماره ۱۸۵۹۶/ت/۳۷۱۷۹ ک/ مصوب ۱۳۸۶/۲/۹ هیئت وزیران.
۶. آیین‌نامه صدور پروانه کسب موقت برای واحدهای صنفی و جلوگیری از توسعه واحدهای بدون پروانه فعالیت، مصوب ۱۳۸۷/۶/۲۵ وزیران عضو کارگروه حل مشکلات اصناف.
۷. آیین‌نامه نظام توزیع کالاها و خدمات و صدور مجوزها، شماره ۲۰۶۳۸۶/ت/۴۱۲۳۱ ک، مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۷ هیئت وزیران.
۸. بروجردی، حسین. مشکلات قانونی مناطق آزاد، ماهنامه خبری تحلیلی آغاز (با زمینه تخصصی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و مناطق ویژه)، شماره ۱۶.
۹. بیگی حبیب‌آبادی، احمد. نقد و بررسی ادغام شرکت‌های تجاری در لایحه قانون تجارت، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴.
۱۰. بینات، ابولقاسم. قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت در زمینه تدارکات دولتی، سازمان جهانی تجارت (ساختار، قواعد و موافقتنامه‌ها)، شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۸۵.
۱۱. پورتال اطلاع‌رسانی ملی کالا و خدمات به آدرس: [www.irancode.ir](http://www.irancode.ir)
۱۲. پایگاه اطلاع‌رسانی رسمی دفتر مقام معظم رهبری به آدرس: <http://www.leader.ir/langs/fa/index.php?p=bayanat&id=6615>
۱۳. پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه اطلاعات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه کورنل آمریکا به آدرس: [http://topics.law.cornell.edu/wex/joint\\_venture](http://topics.law.cornell.edu/wex/joint_venture)
۱۴. تصویب‌نامه شماره ۱۳۳۶۱۶ ت ۴۶۱ هیئت وزیران.
۱۵. تصویب‌نامه شماره ۶۱۱۷۲ ت ۱۸۴۱۱ ک مورخ ۱۳۷۶/۴/۳۰ هیئت وزیران.



۱۶. تصویبنامه راجع به ایجاد و توسعه نظام ملی طبقه‌بندی و خدمات شناسه کالا و خدمات شماره ۹۱۶۲۲۵ / ت ۳۵۸۱۸ هـ مصوب ۱۳۸۵/۹/۱۲.
۱۷. چیدری، امیرحسین. معرفی بورس محصولات کشاورزی در ایران، اقتصاد کشاورزی و توسعه، شماره ۴۳ و ۴۴، ۱۳۸۲.
۱۸. حقیقت، صبا. ادغام شرکت‌های تجاری از منظر قوانین ایران، مجله پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۴.
۱۹. دژپسند، فرهاد. معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی، بازرگانی داخلی در برنامه سوم توسعه طی سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳، ۱۳۸۴.
۲۰. سایت رسمی مرکز امور اصناف و بازرگانان ایران به آدرس: [www.asnaf.ir](http://www.asnaf.ir).
۲۱. سهم ۸۳ درصدی واحدهای بدون پروانه در تخلقات صنفی، روزنامه سرمایه، آذرماه ۱۳۸۷.
۲۲. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در چارچوب سند بیست‌ساله، متن ابلاغی مقام معظم رهبری به رئیس‌جمهور، رئیس مجلس، رئیس قوه قضائیه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، مورخ ۱۳۸۷/۱۰/۲۱.
۲۳. صادقی یارندی، سیف‌الله و مسعود طارم سری. فرهنگ توصیفی اصطلاحات تجارت بین‌الملل و سازمان جهانی تجارت شرکت چاپ و نشر بازرگانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، وزارت بازرگانی، تهران، ۱۳۸۵.
۲۴. ضرورت اصلاح و بازنگری قانون تجارت، نقائص قانون فعلی و نقاط قوت لایحه تجارت، دفتر مطالعات اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴.
۲۵. طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات (۱. بررسی گزارش پشتیبان)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۴۰۵، ۱۳۸۷.
۲۶. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۵/۴/۲۴ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۷۵/۸/۲۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۷. قانون اصلاح قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۷/۱۲/۲۵ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۷۸/۴/۳۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۸. قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۲۹. قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ شورای نگهبان.
۳۰. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات‌های دولت، مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵ مجلس شورای اسلامی، تأیید ۱۳۸۴/۸/۲۵ شورای نگهبان.
۳۱. قانون ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی آبادان و خرمشهر، جلفا و بندر انزلی مصوب ۱۳۸۲/۱/۲ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۲/۶/۱۲ شورای نگهبان.
۳۲. قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵ مجلس شورای اسلامی و مصوب ۱۳۸۳/۱۱/۳ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
۳۳. قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۱۱/۱۱.
۳۴. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۳/۷/۱۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام.



۳۵. قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید همان تاریخ شورای نگهبان.
۳۶. قانون تجارت الکترونیک، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۴/۱۰/۲۴ شورای نگهبان.
۳۷. قانون تشکیل وزارت بازرگانی، مصوب ۱۳۵۳/۴/۱۶ مجلس شورای ملی و ۱۳۵۳/۶/۲۴ مجلس سنا.
۳۸. قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۵/۳/۲۳ شورای نگهبان.
۳۹. قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۲/۶/۵ شورای نگهبان.
۴۰. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات مجلس شورای اسلامی و موافقت جلسه علنی مجلس مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ و تأیید ۱۳۸۰/۱۲/۸ شورای نگهبان.
۴۱. قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مصوب مورخ ۱۳۸۸/۹/۲۵ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۸/۱۰/۱۶ شورای نگهبان.
۴۲. قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری - صنعتی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و تأیید ۱۳۷۲/۶/۲۱ شورای نگهبان.
۴۳. قانون کار مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ مجلس شورای اسلامی و تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۶۹/۸/۲۹.
۴۴. قانون مقررات صادرات و واردات، مصوب ۱۳۷۲/۷/۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۷۲/۷/۱۱ شورای نگهبان.
۴۵. قانون نظام صنفی کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۴ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۱۳۸۲/۱۲/۲۸ شورای نگهبان.
۴۶. گزارش پشتیبان طرح تحول اقتصادی در نظام توزیع کالا و خدمات، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی ریاست جمهوری، مردادماه ۱۳۸۷.
۴۷. گزارش پشتیبان، طرح تحول اقتصادی در نظام گمرک، گزارش شماره ۴، ویرایش اول، دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی، ریاست جمهوری، مردادماه ۱۳۸۷.
۴۸. لایحه اصلاح قانون تجارت (فرآیند و اصول تدوین و نوآوری‌ها)، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۴.
۴۹. لایحه اصلاح قانون تجارت، اعلام وصول ۱۳۸۴، مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، شماره ثبت ۴۵۹.
۵۰. لایحه بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور (خرید کالا و خدمات توسط دستگاه‌های اجرایی از طریق بورس)، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۵۱. لزوم ارائه راهکار برنامه‌ای درخصوص چالش فقدان نظام تعرفه‌ای مناسب، درباره برنامه پنجم توسعه، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.
۵۲. محاسبه و ارزیابی فضای کسب‌وکار در مقایسه با ۷۰ کشور جهان، شرکت نوسازی صنایع ایران، ۱۳۸۴.



۵۳. مفتاح، محمدصادق. کارگروه تخصصی طرح تحول در نظام توزیع کالا و خدمات، همایش بسیج اساتید، ۱۳۸۸.

۵۴. نصیری‌اقدام، علی و الیاس نادران. هزینه مبادله تأمین مالی بنگاه‌های تولید - ساخت: مطالعه موردی ۴۰ بنگاه کوچک، مجله تحقیقات اقتصادی، ش ۷۴، مرداد و شهریورماه ۱۳۸۵.

۵۵. وزارت بازرگانی اعلام کرد: خریدهای دولتی از ۱۵ گروه کالایی منوط به دریافت ایران‌کد شد، اداره کل روابط عمومی وزارت بازرگانی، ۱۳۸۸/۵/۳.

56. <http://www.wisegeek.com/what-is-a-joint-venture.htm>



شماره مسلسل: ۱۰۲۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه (۷)، فصل پنجم - اقتصادی: تجارت، سرمایه‌گذاری خارجی، مناطق آزاد، بیمه‌های بازرگانی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سعید غلامی‌باغی، سیدمحسن علوی‌منش، زهرا کاویانی

ناظر علمی: فتح‌اله تاری

متقاضی: کمیسیون اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام توزیع

۲. تعرفه

۳. صادرات

۴. واردات

۵. ادغام شرکت‌ها

۶. گمرک

۷. مناطق آزاد

۸. مناطق ویژه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۳/۱۲