

دوره هشتم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۳۵۰

تاریخ چاپ:

شماره ثبت: ۵۰۰

اظهار نظر کارشناسی درباره:  
«طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی  
و رفع موانع کسب و کار»

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۰۷۲۶

اسفندماه ۱۳۸۹

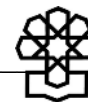


به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	سامانه پایش و بهبود محیط کسب و کار
۴	ویژگی‌ها و احکام طرح
۷	نکته‌ها و پیشنهادهای تکمیلی درباره مواد طرح
۱۲	منابع و مأخذ





## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار»

### چکیده

طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار به موجب ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، توسط اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و در خردادماه ۱۳۸۹ به مجلس و دولت ارسال شد و به سفارش کمیسیون ویژه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در کارگروهی تخصصی در مرکز پژوهش‌های مجلس با همکاری اتاق‌ها و صاحب‌نظران بازنویسی شده است.

ویژگی اصلی طرح فعلی این است که نه براساس شاخص‌های بعضاً ناقص و غیرقابل اعتماد بین‌المللی، بلکه براساس مشکلات واقعی و ملموس تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران داخل ایران تدوین شده و در طراحی آن از ظرفیت‌های قانونی موجود به ویژه ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه (شورای گفتگوی دولت - بخش خصوصی) استفاده شده است. این طرح قانونی در عین حال تلاش دارد، بدون اصلاح دیگر قوانین، ظرفیت‌های تقنینی جدیدی ایجاد کند و کار اصلاح قوانین و مقررات ضدتولیدی موجود را به شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی بسپارد.

بخش مهمی از این طرح به تشکیل سامانه پایش و بهبود محیط کسب و کار اختصاص دارد. اجزای این سامانه در مواد (۲) تا (۶) این طرح قانونی، ارائه شده است. این سامانه، تشکلهای تولیدی را تشویق می‌کند مطالبات مستدل خود را در فضایی اقناعی با مسئولان تصمیم‌گیر اقتصاد ایران مطرح کنند.

علاوه بر سامانه پایش و بهبود محیط کسب و کار، این طرح قانونی چند حکم قانونی برای حل مشکلات مهم تولیدکنندگان کالا و خدمات در ایران پیشنهاد کرده است.

این طرح الزاماً به دنبال کاهش رتبه‌بندی‌های کشورمان در گزارش‌های بین‌المللی کسب و کار نیست، بلکه سازوکاری فراهم کرده است تا ایجاد و رشد بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران تسهیل شود.



## مقدمه

پیش‌نویس طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار به موجب ماده (۹۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، توسط اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و در خردادماه ۱۳۸۹ به مجلس و دولت ارسال شد. ریاست محترم مجلس شورای اسلامی پس از دریافت این پیش‌نویس آن را برای بررسی و تهیه یک طرح قانونی به کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ارسال کردند.

در پیش‌نویس اولیه تهیه شده توسط اتاق‌ها، چند ایراد اساسی به‌نظر می‌رسید که توسط گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌ها به کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی ارائه شد. خلاصه اهم این اشکالات به این قرار بود:

۱. احکام پیش‌نویس براساس گزارش‌های «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی تهیه شده بود و هدف آن، کاهش رتبه ایران در گزارش سالیانه بانک جهانی قرار داده شده بود، درحالی که گزارش کسب‌وکار بانک جهانی هم از نظر پیش‌فرض‌ها و مبانی نظری و هم از نظر نتایج، زیر سؤال است.<sup>۱</sup> ازسوی دیگر، مسائل داخلی و ملی محیط کسب‌وکار ایران فراتر از مؤلفه‌های گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی است. به‌عنوان مثال، تعطیلات زیاد، فرهنگ کاری متمایل به استراحت بیشتر، تعداد زیاد چک‌های برگشتی مشتریان و همکاران، دشواری دسترسی به تسهیلات بانکی، مفاسد اقتصادی در ادارات و... ازجمله مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران هستند که در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی به آنها اشاره‌ای نمی‌شود. به این ترتیب، محدود کردن این طرح قانونی به مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار بانک جهانی، باعث بی‌توجهی به برخی مشکلات اساسی تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران در ایران می‌شود.

لازم به یادآوری است که منظور از «محیط کسب‌وکار»<sup>۲</sup> مجموعه عواملی هستند که در اداره بنگاه‌ها تأثیر دارند ولی خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند (میدری و قودجانی: ص ۱)، عواملی نظیر قوانین و مقررات تحمیلی به بنگاه‌ها، فرهنگ کاری، زیرساخت‌های موجود و... .

۲. دومین ایراد پیش‌نویس تهیه شده اتاق‌ها این بود که در آن به دیگر قوانین و مقررات کشور توجه نشده بود. برخی احکام آن مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی بود، برخی دیگر ضمانت اجرایی نداشت و در برخی دیگر قوانین کافی وجود داشت و نیازی به قانونگذاری جدید نبود، در

۱. به‌عنوان نمونه نگاه کنید به: سیدمحمد رضا حسینی، معرفی و ارزیابی شاخص‌های انجام کسب‌وکار، گزارش بنگاه و پایش محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفندماه ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۶۶۶.



مواردی هم، بدون رعایت ملاحظات حقوقی، قوانین دیگر ناظر به کسب‌وکار اصلاح شده بود که تصویب آن می‌توانست نوعی آشفتگی حقوقی ایجاد کند.

۳. ایراد مهم دیگر پیش‌نویس اولیه این بود که به حوزه سیاست‌های کلی نظام وارد شده بود و در برخی موضوعات، احکامی فراقانونی و در حد سیاست‌های کلی نظام ارائه می‌کرد. موضوعاتی نظیر ارتباط دولت و بخش خصوصی و وظایف دولت در جمهوری اسلامی ایران.

پس از ارائه مشکلات پیش‌نویس تهیه شده به کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، این کمیسیون در آبان‌ماه ۱۳۸۹ به مرکز پژوهش‌ها مأموریت داد تا با تشکیل کارگروهی متشکل از دولت، اتاق‌های بازرگانی، تعاون و دیگر تشکل‌های تولیدکنندگان و نیز صاحب‌نظران، این پیش‌نویس را بازنویسی و به‌صورت طرحی قانونی برای تقدیم به مجلس آماده کنند.

این کارگروه با برگزاری ۱۴ جلسه اصلی و چندین جلسه کمیته‌های زیرمجموعه خود طی سه‌ماه، متن نهایی را تهیه و تقدیم کمیسیون اصل چهارم قانون اساسی کرد. در تاریخ ششم دی‌ماه ۱۳۸۹، در جلسه‌ای با حضور اعضای کمیسیون نظارت بر اصل چهارم قانون اساسی و مسئولان اتاق‌های بازرگانی و تعاون و در محل اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران طرح نهایی ارائه و برای نمایندگان محترم تشریح شد.

سرانجام، این طرح در جلسه علنی مجلس شورای اسلامی مورخ ۴ بهمن‌ماه ۱۳۸۹ با قید یک فوریت به تصویب رسید.

### سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار

در مواد (۲) تا (۶) این طرح، سازوکارهای «سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» به‌عنوان شبکه‌ای به‌هم پیوسته در همه دستگاه‌ها و استان‌ها طراحی و پیش‌بینی شده است. ورودی این سامانه مطالبات ابراز شده تشکل‌های تولیدی از سراسر کشور است و خروجی آن، دستور مساعد مقامات مسئول برای حل مشکلات مطرح شده تشکل‌های اقتصادی می‌باشد (مواد (۲) و (۳) طرح).

سطوح مختلف تصمیم‌گیری و ادارات مرتبط با کسب‌وکار در سراسر کشور، اجزای سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار را تشکیل می‌دهند (مواد (۵) و (۶) طرح).

مرکزیت اصلی این سامانه، شورای گفتگوی بخش خصوصی (موضوع ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه) است. سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در چارچوب شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی، وزرا و مسئولان ارشد تصمیم‌گیر درباره مسائل اقتصاد ایران را ملزم می‌کند تا



مطالبات تولیدکنندگان کالا و خدمات را در بخش‌های تعاونی و خصوصی استماع کنند و سپس درباره هر مطالبه، یا دستور مساعد صادر کنند یا آن را مطابق اختیارات خود رد کنند. هرچند طبق اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی، وزرا را نمی‌توان مکلف کرد که مطابق رأی یا نظر شورایی مانند شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی تصمیم بگیرند، اما در این قانون تمهیداتی پیش‌بینی شده است تا تولیدکنندگان ایرانی بتوانند وزرا و دیگر مقامات مسئول را ملزم به استماع مطالبات خود در چارچوبی مستدل و اقناعی کنند و چنانچه نتوانند خواسته خود را به مسئول تصمیم‌گیر بقبولانند، این طرح مسیر قانونی برای پیگیری مطالبات در اختیار تشکل‌های اقتصادی قرار داده است (تبصره «۱» ماده (۳) طرح).

### ویژگی‌ها و احکام طرح

چنانچه در مقدمه این طرح قانونی تصریح شده است از این قانون نباید انتظار داشت که همه مشکلات تولید و سرمایه‌گذاری در ایران را یکجا و یک‌شبه حل کند، زیرا چنین توقعی از یک قانون اساساً بی‌جاست و ظرفیت‌های قانونگذاری در کشورمان از طریق تهیه و تصویب «طرح‌های قانونی»، محدودیت‌های خاص خود را دارد. علاوه بر این، «بهبود محیط کسب‌وکار» اصولاً ماهیتی فرآیندی و تدریجی دارد و با گذشت زمان قابل بهبود است و نه یک‌شبه و با اجرای یک قانون. رویکرد این طرح قانونی، حمایت از تولیدکنندگان کوچک و متوسط است و تلاش دارد با استفاده از ظرفیت‌های تقنینی، بسترهای لازم را برای ایجاد و رشد سالم شرکت‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران فراهم کند. این طرح قانونی با طراحی «سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» (موضوع مواد (۲) تا (۶)) تلاش دارد تا فرآیند پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در ایران را به‌طور قانونی شکل دهد.

این طرح همچنین به‌منظور اجتناب از ایجاد هرج‌ومرج حقوقی، از اصلاح قوانین دیگر در احکام صادره خود اجتناب کرده و این مهم را به «سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» سپرده است. از سوی دیگر، این طرح قانونی قصد ندارد صرفاً رتبه ایران را در گزارش بین‌المللی انجام کسب‌وکار کاهش دهد زیرا گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی نه تنها بسیاری از مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار در ایران را نمی‌سنجد و با برخی واقعیت‌های تولید و سرمایه‌گذاری در ایران بیگانه است، بلکه در سال‌های اخیر گزارش آن از نظر علمی زیر سؤال رفته است. ویژگی اصلی طرح فعلی این است که براساس مشکلات واقعی و ملموس تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران کشور تدوین شده است. بدیهی است تولیدکنندگان ایرانی با مشکلات متعدد دیگری



نیز مواجه هستند، اما از یک قانون نمی‌توان انتظار داشت که همه مشکلات تولید و سرمایه‌گذاری را حل کند، ضمن اینکه برخی مشکلات موجود بسیار پیچیده هستند و نیازی به قانونگذاری جدید ندارند.

در جدول زیر، «خلاصه احکام طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار» تشریح شده است. همان‌طوری که این جدول نشان می‌دهد هر یک از احکام این طرح قانونی، ناظر به یکی از مشکلات مهم تولیدکنندگان ایرانی است. این مشکلات از «گزارش پایش محیط کسب‌وکار» به‌دست آمده است که در آنها نظرات تشکل‌های تولیدی و سرمایه‌گذاری در سراسر کشور درباره مشکلات کسب‌وکار در ایران اخذ و جمع‌بندی شده است،<sup>۱</sup> البته تولیدکنندگان ایرانی مشکلات مهم دیگری نیز دارند که آن مشکلات الزاماً با قانونگذاری قابل رفع نیستند (مانند فرهنگ کاری). اصلاح برخی قوانین و مقررات را باید به سامانه پایش و بهبود محیط کسب‌وکار سپرد تا در زمان مقتضی به آنها پردازد (مانند اصلاح قوانین و مقررات کار و تأمین اجتماعی).

#### جدول خلاصه احکام طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار

مشکلات موجود کسب‌وکار در ایران	ماده پیش‌بینی شده برای کاهش یا رفع مشکل
قوانین، مقررات، رویه‌های اجرایی و فرهنگ مخمل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران	مواد (۲، ۳، ۵ و ۶) سامانه پایش مشکلات فعالان اقتصادی سراسر کشور توسط تشکل‌های مربوطه و پردازش و طرح مطالبه آنها از مقامات مسئول توسط اتاق‌ها در شورای گفتگو و الزام مقامات مسئول به استماع و پیگیری مطالبات مطروحه
وجود امتیازات و اولویتهایی در قوانین، مقررات و رویه‌های جاری برای بنگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی نسبت به بخش‌های خصوصی و تعاونی	ماده (۴) الزام اتاق‌ها برای شناسایی امتیازات و اولویتهای بنگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی و مطالبه حذف آنها از طریق شورای گفتگو در جهت اجرای کامل ماده (۸) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
در دسترس نبودن مسئولان دولتی برای عاملین اقتصادی و عدم الزام آنها به پاسخگویی به شکایات و خواسته‌های عاملین اقتصادی	ماده (۷) الزام همه دستگاه‌های اجرایی به داشتن سخنگو و تشکیل جلسه هفتگی نماینده تام‌الاختیار آن دستگاه با تشکل‌ها و فعالان اقتصادی
تصمیم‌گیری برای تولید و سرمایه‌گذاری بدون مشارکت و حضور و نظرخواهی از ذینفعان و تشکل‌های اقتصادی	ماده (۸) الزام مجلس و دولت به نظرخواهی از تشکل‌های اقتصادی برای تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات
عدم شفافیت و بی‌عدالتی در اعطای قراردادهای دولتی (مناقصه، مزایده و...)	ماده (۹) اطلاع‌رسانی همه مناقصه‌ها و مزایده‌ها در اینترنت و اعلام نام برنده و شرایط قرارداد هرکدام پس از برگزاری مناقصه یا مزایده

۱. برای نمونه نگاه کنید به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش پایش محیط کسب‌وکار در مردادماه ۱۳۸۹، شماره مسلسل ۱۰۴۱۱.



مشکلات موجود کسب و کار در ایران	ماده پیش‌بینی شده برای کاهش یا رفع مشکل
بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی و غیرقابل پیش‌بینی بودن تصمیمات دولت در حوزه کسب و کار	ماده (۱۰) الزام دولت به اعلام تغییر در سیاست‌ها و مقررات از ۶ ماه قبل
ناکارآمدی نظام رسیدگی به اعتراض و تظلم‌خواهی مؤدیان مالیاتی	ماده (۱۱) تشکیل دادگاه تخصصی و قانون آیین دادرسی مالیاتی
شفاف نبودن محدوده وظایف سفارتخانه‌های ایران در خارج برای حمایت از فعالان اقتصادی ایرانی	ماده (۱۲) الزام نمایندگی‌های خارجی ایران به ارائه خدمات مشخص به فعالان اقتصادی ایرانی
مشکل دریافت ویزا برای سرمایه‌گذاران خارجی، شرکا و طرف‌های تجاری عاملین اقتصادی ایران	ماده (۱۳) لغو روادید تجاری با شرکای اقتصادی کشور یا صدور فوری آن
فرآیند طولانی و دیوانسالاری پیچیده در صدور اسناد و مدارک تجارت خارجی و نیاز به حضور مکرر عاملین اقتصادی	ماده (۱۴) الکترونیکی کردن فرآیند دیوانسالاری تجارت خارجی
فقدان دادگاه تخصصی و آیین دادرسی تجاری و ارجاع شکایت‌های عاملین اقتصادی به فرآیندهای وقت‌گیر و ناکارآمد دادگاه‌های عمومی	ماده (۱۵) تشکیل دادگاه و آیین دادرسی تجاری
فقدان تشکل در برخی حوزه‌های کسب و کار و موازی‌کاری و آشفتگی بر اثر وجود و فعالیت تشکل‌های متعدد در یک حوزه کاری	تبصره «۱» ماده (۱۶) - اتاق‌ها مسئول ساماندهی تشکل‌های اقتصادی
ایجاد انحصار توسط مسئولان برخی تشکل‌های اقتصادی و محروم کردن همکاران جدید از منافع حضور در تشکل	تبصره «۲» ماده (۱۶) - منع ورود اعضای جدید به تشکل‌های اقتصادی ممنوع است.
فقدان مسئول رسمی برای سنجش و اعلام وضعیت نسبی مشکلات کسب و کار در حوزه‌ها و استان‌های مختلف	ماده (۱۷) اتاق‌ها مأمور سنجش و اعلام رسمی وضعیت محیط کسب و کار
مشکل تهیه واحدهای اداری برای امور دفتری فعالان اقتصادی در شهرهای بزرگ و تحمیل هزینه سنگین از این بابت به فعالان اقتصادی	ماده (۱۸) آزادی استفاده از واحدهای مسکونی برای امور دفتری شرکت‌ها
ناامنی، غیرشفاف و غیرشرعی بودن بازار غیررسمی پول و مشکل دسترسی مستقیم متقاضیان سرمایه‌گذاری به پس‌اندازهای عمومی	ماده (۱۹) اجازه به بخش خصوصی برای انتشار اوراق مشارکت
ناامنی در معاملات با چک و فقدان اعتماد به چک‌های همکاران و مشتریان در میان فعالان اقتصادی	ماده (۲۰) الزام بانک‌ها به ارائه دسته‌چک‌های با سقف پرداخت تضمین شده هر برگ در ازای دریافت وثیقه از متقاضیان
قطع ناگهانی برق، گاز و آب تولیدکنندگان در مواقع کمبود	ماده (۲۱) الزام دولت به تعیین و جبران خسارت شرکت‌های خصوصی و تعاونی هنگام قطع اجباری برق، گاز و آب در مواقع کمبود



مشکلات موجود کسب و کار در ایران	ماده پیش‌بینی شده برای کاهش یا رفع مشکل
تحمیل تعطیلات اضافی به تولیدکنندگان و اجبار آنها به پرداخت دستمزد کارکنان در روز تعطیل شده	تبصره ماده (۲۱) عدم الزام شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی به تعطیل کردن طرح‌های خود در روزهای کاری که دولت تعطیل اعلام می‌کند
انحصار در شبکه توزیع و مشکل دسترسی به بازار برای تولیدکنندگان کوچک و گرانی شدید سرفق‌لی در شهرهای بزرگ (و در نتیجه افزایش سود فروشندگان و افزایش قیمت تمام شده کالاها برای مصرف‌کنندگان)	ماده (۲۲) الزام شهرداری‌ها به تأسیس بازار روز در همه مناطق شهری
سوءاستفاده برخی دستگاه‌های دولتی در تحمیل شرایط ناعادلانه به نفع خود در قرارداد با فعالان اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی	ماده (۲۳) الزام دستگاه‌های دولتی به استفاده از فرم تیپ در قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی

### نکته‌ها و پیشنهادهای تکمیلی درباره مواد طرح

#### ماده (۱)

#### تعاریف

۱-۱. تعریف ارائه شده برای شرکت خصوصی هرچند منطقی است و با این هدف است که شرکت‌های موسوم به «شبه‌دولتی» از منافع حضور در بخش خصوصی استفاده نکنند و نتوانند به‌طور ناعادلانه با شرکت‌های بخش خصوصی واقعی رقابت کنند، اما این رقابت، به‌واسطه ماهیت تا حدی دولتی - حکومتی این شرکت‌ها، ناعادلانه است و باعث بی‌رغبتی سرمایه‌گذاران بخش خصوصی برای تولید و سرمایه‌گذاری جدید می‌شود.

هرچند ضرورت وجود این تعریف کاملاً محسوس است، اما از آنجا که در نظام حقوقی ایران، شرکت‌ها به دو دسته کلی شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی تقسیم می‌شوند، ارائه این تعریف از «شرکت خصوصی» و بدون تعیین تکلیف شرکت‌های غیرخصوصی و غیردولتی (شبه‌دولتی)، نوعی هرج و مرج در تعریف و مشکلات عدیده حقوقی در اجرای قوانین مهمی نظیر قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی قانون تجارت و... ایجاد خواهد کرد.

لذا پیشنهاد می‌شود تعریف شرکت خصوصی و تعیین تکلیف شرکت‌های به اصطلاح شبه‌دولتی به قانون مادر یعنی قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی سپرده شود و با حذف این تعریف، یک حکم قانونی به شرح زیر و با هدف جلوگیری از رقابت ناعادلانه شرکت‌های شبه‌دولتی با شرکت‌های بخش خصوصی واقعی به متن این قانون اضافه شود:

**ماده الحاقی**

آن دسته از شرکت‌های بخش خصوصی که دولت و دستگاه‌های اجرایی و مدیران و کارکنان آنها به‌طور منفرداً یا مشترکاً و مستقیم یا غیرمستقیم در آن سهام مدیریتی دارند، اجازه ندارند از تسهیلات و منافع قانونی تخصیص‌یافته به بخش خصوصی بهره‌مند شوند. مصادیق این تسهیلات به پیشنهاد مشترک اتاق‌ها به تصویب شورای گفتگو خواهد رسید.

۱-۲. در تعریف شورای گفتگو، عبارت «موضوع ماده (۶۸) مکرر قانون برنامه» به عبارت «موضوع ماده (۷۵) قانون برنامه» اصلاح شود. ضمناً از آنجا که عبارت (سامانه پایش و بهبود مستمر محیط کسب‌وکار) در مقدمه طرح مورد اشاره قرار گرفته است، پیشنهاد می‌شود این عبارت متناظر با احکام مربوطه در مواد (۲) تا (۶)، در ماده (۱) تعریف شود.

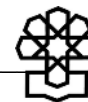
**ماده (۲)**

۱-۲. از آنجا که تعداد جلسات شورای گفتگو در قانون برنامه پنجم توسعه تصریح شده است، پیشنهاد می‌شود عبارت «تا زمانی که موردی در دستور این شورا باشد، حداقل دو بار در هر ماه جلسه این شورا را تشکیل داده و» حذف شود.

۲-۲. از آنجا که ورودی مطالبه به شورای گفتگو صرفاً از جانب فعالان اقتصادی نیست و می‌تواند از جانب دستگاه‌های اجرایی و حکومتی نیز باشد، پیشنهاد می‌شود عبارت «از سوی فعالان اقتصادی» در این ماده حذف شود.

۲-۳. در متن این ماده، چهار بار عبارت کامل «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» ذکر شده است که با توجه به ماده (۱) این قانون پیشنهاد می‌شود به جای این عبارت از عبارت کوتاه «شورای گفتگو» استفاده شود.

۲-۴. در تبصره «۳» این ماده، رئیس شورای اصناف به عضویت رسمی شورای گفتگو درآمده است. با توجه به اینکه در ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم توسعه، اعضای شورای گفتگو تعیین و تصریح شده است، افزودن عضو جدیدی به شورای گفتگو می‌تواند اصلاح قانون برنامه تلقی شود، لذا پیشنهاد می‌شود رئیس شورای اصناف کشور به‌عنوان عضو ناظر در جلسات شورای گفتگو دعوت شود.



### ماده (۳)

عبارت « شورای گفتگو» به جای عبارت « شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» استفاده شود. همچنین از آنجا که برنامه ریزی و نظارت، ماهیت حاکمیتی دارد پیشنهاد می شود بند «۳» به این ترتیب بازنویسی شود:

**بند «۳» -** تهیه گزارش به همراه پیشنهادهای اجرایی درباره ارتقای اخلاق کسب و کار، آموزش مهارت های شغلی، زمینه سازی برای کارآفرینی و حمایت از کسب و کارهای نوآور و خطرپذیر به مراجع تصمیم گیر در دولت و مجلس.

### ماده (۵)

به لحاظ پیشگیری از ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به این حکم، پیشنهاد می شود پس از عبارت «استاندار موظف است»، عبارت «با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود در استانداری» اضافه شود.

### ماده (۹)

به منظور پیشگیری از ایراد اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی به حکم این ماده، پیشنهاد می شود پس از عبارت «معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است» عبارت «با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود خود»، اضافه شود.

### ماده (۱۰)

برخی حقوقدانان این ماده را تحدید اختیارات هیئت وزیران و مغایر اصل یکصد و سی و چهارم قانون اساسی می دانند. هرچند این ماده برای یکی از جدی ترین مشکلات تولیدکنندگان در ایران یعنی غیرقابل پیش بینی بودن سیاست ها و تغییر مقررات، حکمی با ضمانت اجرایی نسبتاً بالا ارائه کرده است، اما از قرار معلوم، رویه های حقوقی و قانون اساسی کشورمان به قوه مقننه اجازه نمی دهد تا چنین محدودیتی در تصمیم گیری های قوه مجریه اعمال کند. به این ترتیب باید حکم دیگری برای ایجاد ثبات و پیش بینی پذیر کردن تصمیمات و مقررات اقتصادی کشور به جای این ماده تدوین شود.



### ماده (۱۱)

پیشنهاد می‌شود ماده (۱۱) به این شکل بازنویسی شود:

دولت مکلف است لایحه نحوه رسیدگی به اعتراضات مؤدیان مالیاتی و لایحه نحوه رسیدگی به اعتراض‌های بیمه‌گزاران را ظرف مدت ۶ ماه از تصویب این قانون تهیه و به مجلس شورای اسلامی تقدیم کند.

### ماده (۱۴)

به‌منظور پیشگیری از ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی به حکم این ماده، پیشنهاد می‌شود بعد از عبارت «دولت موظف است»، عبارت «با استفاده از منابع و نیروی انسانی موجود و با اصلاح فرآیندها»، اضافه شود.

### ماده (۱۵)

از آنجا که قوه قضائیه لایحه آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری را تهیه و به هیئت دولت ارائه کرده است، وجود این ماده در این قانون چندان ضروری و مؤثر نیست. لذا پیشنهاد می‌شود حکم این ماده به‌عنوان یکی از توقعات فعالان اقتصادی ایران از قوای سه‌گانه در مقدمه این قانون ذکر شود.

### ماده (۱۹)

این ماده به یکی از مهمترین مشکلات تولیدکنندگان کوچک و متوسط یعنی دسترسی نداشتن به منابع مالی و عدم امکان استفاده از پس‌اندازهای مردمی اشاره دارد و تلاش دارد با استفاده از ابزار اوراق مشارکت، این امکان را برای تولیدکنندگان کوچک و متوسط کشور ایجاد کند.

لازم به یادآوری است براساس قانون نحوه انتشار اوراق مشارکت منصوب ۱۳۷۶/۶/۳۰ و مقررات زیرمجموعه آن، هرچند قانوناً چنین امکانی برای همه شرکت‌های ایرانی پیش‌بینی شده است، اما بورس اوراق بهادار تهران فقط به شرکت‌های بزرگ و برای حجم چندین میلیارد تومان اجازه انتشار اوراق مشارکت می‌دهد و سازوکار این کار را طوری طراحی کرده است تا شرکت‌های کوچک و متوسط، عملاً نتوانند از این امکان بهره‌مند شوند.

در وضعیتی که تأمین مالی و دریافت تسهیلات از نظام بانکی بسیار مشکل و پیچیده و بعضاً غیرعملی است، لازم است مسیر و راهی فراهم آید تا تولیدکنندگان کوچک و متوسط نیز بتوانند به شکلی امن و شرعی از پس‌اندازهای عمومی استفاده کنند. فقدان چنین مسیری، بازارهای غیررسمی



و ربوی پول را گسترش داده و صاحبان سپرده‌ها و متقاضیان وجوه را به‌سوی معاملات غیرشرعی و به‌شدت ناامن سوق می‌دهد.

هرچند قانون توسعه ابزارهای جدید مالی مصوب سال ۱۳۸۸ امکان جدیدی به شرکت‌های کوچک و متوسط داده است تا از پس‌اندازهای عمومی و از مسیر رسمی و شرعی بهره‌مند شوند، اما به‌نظر می‌رسد با تصویب این ماده بتوان شرکت‌های کوچک و متوسط را از ابزاری مؤثر و شرعی برای تأمین مالی بهره‌مند کرد و نقدینگی مردمی را نیز در مسیری امن به‌سوی بنگاه‌های متقاضی سرمایه هدایت کرد تا به شکلی شرعی، صاحبان سرمایه در ریسک و خطر سرمایه‌گذاری این بنگاه‌ها و نیز در سود حاصله شریک شوند.

ضمناً با توجه به اینکه سازمان بورس اوراق بهادار از نظر نیروی انسانی و امکانات، خود را قادر به اجرای این ماده نمی‌داند (موضوع نامه شماره ۱۲۱/۱۲۸۱۸۰ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۲۱ معاون حقوقی و نایب‌رئیس هیئت‌مدیره این سازمان به مدیر گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌ها)، پیشنهاد می‌شود. متن این ماده اصلاح و با متن زیر جایگزین شود:

ماده (۱۹) جایگزین - به‌منظور جریان یافتن نقدینگی به سمت طرح‌های اقتصادی شرکت‌های کوچک و متوسط بخش‌های خصوصی و تعاونی نیازمند تأمین مالی در فرآیندی شرعی، امن، شفاف و قانونی؛ این شرکت‌ها می‌توانند تحت نظارت دولت، اوراق مشارکت عرضه و خریداران این اوراق را در سود سرمایه‌گذاری خود شریک نمایند. برای تحقق این منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است: اولاً سامانه‌های لازم برای دریافت و رسیدگی به درخواست انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی را ایجاد و نتیجه را به‌صورت درجه هر طرح از نظر سودآوری و ریسک بازگشت سرمایه به اطلاع عموم برساند. ثانیاً سامانه‌ای برای معرفی اوراق مشارکت موضوع این ماده راه‌اندازی کند به‌طوری که همه اوراق مشارکت منتشره براساس این قانون برای علاقمندان به خرید این اوراق قابل مقایسه و انتخاب باشند. ثالثاً نحوه چاپ و محل عرضه و مبادله این اوراق را تحت نظارت دولت عملیاتی نماید. رابعاً سازوکار پوشش بیمه برای طرح‌های اقتصادی اوراق مشارکت منتشره موضوع این ماده را تدوین و عملیاتی نماید به‌گونه‌ای که انتشار اوراق مشارکت مبتنی بر این ماده، بدون بیمه‌نامه طرح مربوطه مقدور نباشد. آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط به این ماده ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب این قانون با مشارکت اتاق‌ها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.



### ماده (۲۰)

از آنجا که در بازنویسی قانون تجارت، موضوع طبقه‌بندی و افزایش ضمانت‌های چک‌ها و حساب‌های جاری ملاحظه شده است، پیشنهاد می‌شود اگر تا تاریخ تصویب این ماده، تکلیف قانون تجارت روشن شده باشد، این ماده حذف شود تا همپوشانی و آشفتگی در قانونگذاری مربوط به چک ایجاد نشود.

### ماده (۲۲)

از آنجا که ممکن است این ماده با ایراد اصل هفتادوپنجم قانون اساسی روبرو شود، پیشنهاد می‌شود در پایان این ماده، قبل از عبارت «به داوطلبان عرضه کالاهای تولید داخل اجازه دهند»، عبارت «به قیمت تمام شده»، اضافه شود.

### ماده (۲۳)

متخصصان حقوق عمومی این ماده را مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ارزیابی می‌کنند.

### منابع و مأخذ

۱. اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار، ۱۳۸۹.
۲. حسینی، سیدمحمدرضا. معرفی و ارزیابی شاخص‌های انجام کسب‌وکار، گزارش بنگاه و پایش محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مسلسل ۱۰۶۶۶، اسفندماه ۱۳۸۹.
۳. پایش محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مردادماه ۱۳۸۹.
۴. میدری و قودجانی. سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار، جهاد دانشگاهی واحد تهران، ۱۳۸۷.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۷۲۶

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار»

نام دفتر: مطالعات محیط کسب و کار

تهیه و تدوین کنندگان: سیدامیر سیاح، سیدمحمد رضا حسینی

مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: محمدحسن معادی رودسری

متقاضی: کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

همکاران: محمود رضایی (دفتر حقوقی)، علی اصغر اژدری (دفتر انرژی، صنعت و معدن)، افشین

حیدرپور (دفتر اقتصادی)، حجت ورمزیاری (دفتر زیربنایی)

همکاران خارج از مرکز: احمد میدری، سیدجعفر مرعشی، ناصر الوکی، سیدمهدی حسینی، داود خانی

اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: سازمان بورس اوراق بهادار، انجمن مدیران صنایع، سندیکای

صنعت برق، شورای اصناف کشور، اتاق بازرگانی صنایع و معادن ایران، اتاق بازرگانی صنایع و

معادن تهران، شبکه خانه‌های صنعت و معدن ایران

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: حسین اسدی

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب و کار

۲. کارآفرینی

۳. موانع تولید

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۹/۱۱/۱۰

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۹/۱۲/۱۰

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۱۲/۱۸