

گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) قانون اجرای  
سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم  
قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)

کد موضوعی: ۳۲۰  
شماره مسلسل: ۱۲۹۵۴  
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۱
۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و هیئت رسیدگی سرمایه‌گذاری فرااستانی.....	۴
۲. عملکرد هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی.....	۱۰
منابع و مآخذ.....	۱۹



گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) قانون اجرای  
سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی  
(مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)

چکیده

در این گزارش، نحوه اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی با توجه به دو منبع ارزیابی شده است؛ نخست شرح عملکرد هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی که به مرکز پژوهش‌های مجلس ارسال شده و دوم گزارش هفتم دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی. این گزارش مشتمل بر دو بخش عملکرد و ارزیابی عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و هیئت رسیدگی فرااستانی و عملکرد و ارزیابی عملکرد مثبت نظارت بر مقررات‌زدایی است. در نتیجه‌گیری این گزارش، پیشنهادهایی برای اصلاح ماده (۷) قانون مورد بررسی برای بهبود عملکردهای نهادهای ذیربط ارائه شده است.

مقدمه

در ابتدای سند سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، چند بند به‌عنوان اهداف این سیاست‌ها ذکر شده که حداقل دو مورد از آنها به نحو مستقیم به تشویق و ارتقای فعالیت بخش خصوصی در اقتصاد مربوط است: «افزایش رقابت‌پذیری در

اقتصاد ملی» و «افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاون در اقتصاد ملی». همچنین در بند «الف» این سیاست‌ها مقرر شده است: «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل و چهارم قانون اساسی نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سال‌بانه حداقل ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند».

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی در اجرای سیاست‌های گفته شده به تصویب رسید. ماده (۷) قانون مذکور، ناظر بر یکی از مهمترین موضوعات مربوط به کسب و کار، یعنی ارزیابی و تسهیل فرآیند صدور مجوزهای کسب و کار است. هدف کلی این ماده، چنان‌که در ابتدای آن تأکید شده است، «تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری» و «صدور مجوزهای اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی» است. همچنین پاراگراف ابتدای این ماده «حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی» به‌عنوان سه رویکرد این ماده برشمرده شده است.

در ماده (۷)، کلیه دستگاه‌های مشمول، موظف شده‌اند ظرف ۶ ماه از تصویب این قانون «کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب و کار» را به نحوی اصلاح کنند که حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست، پاسخ متقاضی کتباً ارائه شود. این اصلاح اساسی در نظام حقوقی کشور، علی‌الاصول



نیازمند زمانی بسیار بیشتر از موعد مقرر شده است. دیگر مواعد قید شده در این ماده نیز بسیار خوش‌بینانه تعریف شده و عدم اجرای آن در مدت چند برابر آن کاملاً بدیهی است. معلوم نیست چرا قانونگذار علاقمند است قانون را به شیوه‌ای بسیار شبیه به آیین‌نامه اجرایی تنظیم کند و با در نظر گرفتن مواعدی غیرواقع‌بینانه، احکام اجرا نشدنی را به محتوای نظام پر حجم حقوقی کشور اضافه کند.

ماده (۷) قانون مذکور همچنین نهادی با عنوان «ستاد سرمایه‌گذاری استان» به‌عنوان مرجع رسیدگی به اعتراض متقاضیان، در صورت عدم اجرای تکلیف ذکر شده توسط دستگاه‌های مشمول، در نظر گرفت و ضمانت اجرای نهایی عدم اجرای تکلیف مورد بحث را مجازات‌های مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری تعیین کرده است.

از دیگر نهادهایی که به‌موجب ماده (۷) تشکیل شده «هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی» است. طبق تبصره «۴» ماده (۷)، این هیئت «مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه‌های اقتصادی» ازسوی رئیس‌جمهور است. در همین تبصره، هیئت مذکور موظف شده است «در مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیئت وزیران نماید».

در این گزارش، عملکرد نهادهای یاد شده در اجرای احکام ماده (۷) بررسی شده و پیشنهادهایی را برای کارآمد کردن بیشتر هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی ارائه خواهد شد.

**۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و هیئت رسیدگی سرمایه‌گذاری فرااستانی**

**۱-۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی<sup>۱</sup>**

**جدول ۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی**

سال	تعداد شکایات بررسی و رسیدگی شده
۱۳۸۹	۳۲۱
۱۳۹۰	۵۴۷
۶ ماهه اول ۱۳۹۱	۱۳۸

**۱-۲. عملکرد ستاد سرمایه‌گذاری فرااستانی [ملی]<sup>۲</sup>**

**جدول ۲. عملکرد ستاد سرمایه‌گذاری فرااستانی [ملی]**

(طبق گزارش دبیرخانه اجرایی ماده (۷))

سال	تعداد جلسات تشکیل شده	تعداد شکایات واصله	تعداد شکایات رسیدگی شده در جلسات ستاد	تعداد شکایات حل و فصل شده
۱۳۸۹	۸	۱۴	۵	۱۲
۱۳۹۰	۶	*۶	ادامه رسیدگی به موضوعات شرکت‌های پتروشیمی رازی دیلی اکریل ایران	۶

\* پنج مورد، مرتبط با عملکرد دستگاه‌های استانی بوده که شکایت‌های واصله به ستادهای استانی ارجاع داده شده است.

۱. نامه شماره ۲۱-۲۲۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷ صادره از دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی خطاب به گروه مطالعات محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.  
 ۲. همان.



۳-۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و هیئت رسیدگی  
سرمایه‌گذاری فرااستانی<sup>۱</sup>  
آنچه در گزارش مذکور به اجرای این قسمت از ماده (۷) اختصاص دارد، صرفاً  
دستور جلسه و مصوبات دو جلسه به شرح زیر در قالب جدول زیر است:

---

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی (دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)،  
هفتمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، خردادماه ۱۳۹۱.

جدول ۳. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی و هیئت رسیدگی سرمایه‌گذاری  
فرااستانی (طبق گزارش دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل  
چهل و چهارم قانون اساسی)

وضعیت برگزاری جلسات و تصمیمات هیئت		
شماره جلسه	دستور جلسه	مصوبات و تصمیمات متخذه
۱۳	تصمیم‌گیری نهایی در خصوص مصوبه دهمین جلسه هیئت رسیدگی فرااستانی موضوع محکومیت شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران	- اعضای هیئت رسیدگی فرااستانی، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران را در ارتباط با نحوه عملکرد این شرکت در تأمین مواد اولیه شرکت پلی‌اکریل مقصر دانستند، لکن مقرر شد قبل از ابلاغ مصوبه محکومیت قطعی شرکت ملی صنایع پتروشیمی به وزیر محترم نفت، با ارائه مهلت ۱۰ روزه به این شرکت خواستار حل و فصل قطعی معضل شرکت پلی‌اکریل توسط شرکت پتروشیمی شود که این مهم از سوی شرکت ملی پتروشیمی انجام پذیرفت و با اعلام کتبی موضوع به متقاضی، موضوع مذکور در این هیئت مختومه شد - بررسی و تصمیم‌گیری در خصوص اصلاح و بازنگری آیین‌نامه اجرایی ماده (۷)
۱۴	بررسی شکایت شرکت نگین جزیره از وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص صدور مجوز برگزاری نمایشگاه بازرگانی در استان بوشهر	- با بررسی‌ها و رایزنی‌های به‌عمل آمده در جلسه هیئت، مشخص شد که رسیدگی به موضوع مذکور در حیطه اختیارات و وظایف ستاد سرمایه‌گذاری استان بوشهر است، لذا از دستور کار هیئت فرااستانی خارج و به ستاد استان احاله شد - جمع‌بندی نهایی نظرات اعضای محترم ستاد در خصوص اصلاح و بازنگری آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی - ارائه گزارش عملکرد دو ساله از دبیرخانه هیئت رسیدگی فرااستانی (ستاد سرمایه‌گذاری ملی)



۴-۱. عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup>

شکایات واصله در ستادهای سرمایه‌گذاری به شرح زیر در گزارش مذکور تقسیم‌بندی شده است:

الف) شکایت مستقیم از دستگاه اجرایی یا شکایت از عدم صدور مجوز توسط دستگاه اجرایی،

ب) شکایت از عدم تأمین زیرساخت،

ج) شکایت از بانک‌های تجاری در ارتباط با تسهیلات بانکی،

د) شکایت با موضوع زمین‌های دارای معارض،

ه) شکایت از عدم صدور روادید خارجی،

و) شکایت‌های بدون عنوان معین.<sup>۲</sup>

در بازه زمانی بررسی شده «شکایت‌ها از یک دستگاه اجرایی مشخص (شامل عدم صدور مجوز، وضع جریمه، اعمال تخفیف، تمدید زمان و عدم تخصیص اعتبار) بیش از نیمی از کل شکایت‌ها (۵۲/۴ درصد) به‌عنوان بیشترین نسبت (فراوانی) شکایت را تشکیل می‌دهد. شکایت از عدم تأمین زیرساخت (شامل زمین، برق، آب یا

---

۱. هومن علوی، «ارزیابی شکایات واصله به ستادهای سرمایه‌گذاری، موضوع ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۳۶۸، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، این گزارش، شامل ارزیابی این موضوع از بدو تأسیس این ستادها تا ابتدای آذرماه ۱۳۹۰ است.

۲. همان، ص ۴.

چاه آب، گاز، راه و فاضلاب) با ۳۲/۴ درصد، شکایت از بانک‌های تجاری در ارتباط با تسهیلات بانکی (شامل معرفی به بانک جهت اخذ وام، عدم توانایی در پرداخت اقساط یا تعویق بدهی، تغییر شرایط اعطای اعتبار و نامشخص) با ۸/۶ درصد، شکایت با موضوع زمین معارض با ۱/۹ درصد و شکایت از عدم صدور روادید خارجی با ۰/۹ درصد به ترتیب بیشترین شکایات را تشکیل می‌دهند. ۳/۸ درصد از کل شکایات بدون عنوان معینی واصل شده است.<sup>۱</sup>

## ۱-۵. ارزیابی

چنان‌که از مفاد گزارش‌های مذکور برمی‌آید، ستادهای سرمایه‌گذاری استان که مرجع رسیدگی به اعتراض فعالان اقتصادی مصوب می‌شود، آنچنان فعال نیستند.

۱. همان، ص ۶، در این گزارش تأکید شده است که در بازه زمانی بررسی شده (از آغاز تشکیل ستادهای سرمایه‌گذاری تا ابتدای آذرماه ۱۳۹۰) به‌عنوان نمونه، در استان آذربایجان شرقی، ۱۱ مورد شکایت مستقیم از دستگاه‌های اجرایی صورت گرفته که هیچ‌کدام به حل و فصل شدن شکایات منجر نشده است. در استان تهران نیز تنها شکایت واصله از معاونت عمرانی استانداری تهران، منتج به حل و فصل شکایت نشده است؛ ر.ک: همان، ص ۱۰.

همچنین در بخش نتیجه‌گیری گزارش مذکور، ارزیابی‌های زیر قابل توجه است:

- ۱۰۵ عنوان شکایت از ۷۶ متقاضی سرمایه‌گذاری و فعال اقتصادی در ستادهای سرمایه‌گذاری استانی واصل شده است.

- اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری استان‌ها با ۱۰ درصد از کل شکایات در ستادهای سرمایه‌گذاری استانی، بیشترین شکایت از دستگاه‌های اجرایی را تشکیل می‌دهد. سازمان جهاد کشاورزی استان‌ها با ۶/۲ درصد از کل شکایات بیشترین شکایت از بین سازمان‌ها و شرکت شهرک‌های صنعتی استان‌ها با ۶/۲ درصد از کل شکایات بیشترین شکایت از بین شرکت‌ها در ستادهای سرمایه‌گذاری استانی را به‌خود اختصاص داده‌اند.

- تقریباً نیمی از شکایات واصله به ستادهای سرمایه‌گذاری استانی در مورد تأمین زیرساخت مربوط به عدم

تأمین زمین است و ۶۱/۱ درصد از شکایات مرتبط با زمین، مربوط به واگذاری زمین می‌باشد؛ همان، ص ۱۶.



طبق اظهار نظر کارشناسان مربوط، یکی از مهمترین عوامل این وضعیت، ناشناخته بودن وجود چنین ستادی برای فعالان اقتصادی است.

اما نکته مهم دیگر این است که اعضای تشکیل دهنده این ستاد، متشکل از مقاماتی هستند که به احتمال بسیار زیاد، از عملکرد خود آنها شکایت شده است. طبیعاً نمی‌توان انتظار داشت شکایت از مقامی که خود عضوی از هیئت رسیدگی کننده به شکایت است، توسط فعالان اقتصادی جدی گرفته شود و از آنان انتظار داشت به مرجعی با ترکیب در نظر گرفته شده مراجعه و شکایت کنند.

همچنین در گزارش ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس در این باره، بر موارد زیر به عنوان دلایل عدم کارکرد مناسب ستادهای سرمایه‌گذاری تأکید شده است:

- عدم آموزش کافی نیروی انسانی در مورد مأموریت و کارکرد ستادها،
- عدم تبلیغات و اطلاع‌رسانی مؤثر و اثربخش در مورد وظایف ستادها،
- نگرانی بخش خصوصی از کارشکنی‌های آتی دستگاه اجرایی متشاکی،
- عدم تناسب کارآمد چارت سازمانی ستادها (استانداران به عنوان زیرمجموعه‌ای از وزارت کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان مسئول ستادها)،
- عدم باور به ادامه دار بودن حیات ستادهای سرمایه‌گذاری به عنوان یک نهاد رسمی ماندگار،
- ضعف تناسب الزامات فنی ستاد با حلقه‌های قبلی و بعدی (برای نمونه ساختار و وظایف اعضای ستاد و نحوه پیگیری شکایات تا حصول یک نتیجه قطعی).<sup>۱</sup>

## ۲. عملکرد هیئت نظارت بر مقررات زدایی

### ۱-۲. عملکرد هیئت نظارت بر مقررات زدایی بر اساس گزارش دبیرخانه مربوط<sup>۱</sup>

این هیئت از ابتدای تشکیل در سال ۱۳۸۸، تا دی‌ماه ۱۳۹۱، ۳۷ جلسه برگزار کرده است. مسئولیت دبیرخانه این هیئت در شهریورماه سال ۱۳۹۰ به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی محول شده است. پس از این تحول، که به نظر می‌رسد موجب فعال‌تر شدن هیئت مذکور شده است، گزارش عملکرد هیئت نظارت بر مقررات زدایی به شرح زیر است:

---

۱. طبق گزارش دبیرخانه اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی؛ در نامه شماره ۲۱-۲۲۸۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷ صادره از دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی خطاب به گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.



جدول ۴. اقدامات صورت گرفته در چارچوب وظایف هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی از  
آذرماه ۱۳۹۰ (انتقال دبیرخانه هیئت به سازمان سرمایه‌گذاری) تا ۲۶ دی‌ماه ۱۳۹۱

تاریخ جلسه	موضوع مقررات مورد رسیدگی	نتیجه
جلسه بیست‌ونهم مورخ ۱۳۹۰/۹/۱۳	بررسی درخواست اصلاح آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح ماده (۳۳) اصلاحی قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور*	به تصویب اعضای هیئت رسید و طی نامه‌ای به وزارت جهاد کشاورزی ابلاغ گردید. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه در هیئت‌وزیران در دست بررسی است
جلسه سی‌ام مورخ ۱۳۹۰/۹/۲۳	درخواست اصلاح آیین‌نامه تأسیس شرکت‌های کارگزاری دریایی، بندری، جاده‌ای و هوایی	به تصویب اعضای هیئت رسید و طی نامه‌ای به وزارت راه و شهرسازی ابلاغ گردید
جلسه سی‌ویکم مورخ ۱۳۹۰/۱۰/۵	درخواست اصلاح مقررات مربوط به تأسیس و راه‌اندازی فروشگاه‌های زنجیره‌ای (آیین‌نامه اجرایی نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره یا زنجیره‌ای)	به تصویب اعضای هیئت رسید و طی نامه‌ای به وزارت صنعت، معدن و تجارت ابلاغ گردید. در این اصلاحیه دی‌ماه ۱۳۹۱ آیین‌نامه اجرایی نحوه فعالیت و نظارت بر فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره یا زنجیره‌ای موارد مورد نظر هیئت لحاظ شده است.
جلسات سی‌ودوم و سی‌وسوم در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۲۶ و ۱۹	درخواست رفع ممنوعیت شرکت‌های ایرانی دارای سرمایه‌گذار خارجی از خرید زمین در مناطق آزاد	به تصویب اعضای هیئت رسید و طی نامه‌ای به شورای هماهنگی مناطق آزاد و ویژه اقتصادی ابلاغ گردید
جلسه سی‌وچهارم در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۲	بررسی موانع توسعه کسب‌وکار دفاتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی غیردولتی	پس از استماع نقطه نظرات دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط، مقرر شد که برای تصمیم‌گیری نهایی، دبیرخانه ضمن بررسی بیشتر موضوع، اطلاعات جامعی در اختیار اعضای هیئت قرار دهد

نتیجه	موضوع مقررات مورد رسیدگی	تاریخ جلسه
مصوبه هیئت با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی در تاریخ ۱۳۹۱/۶/۱۸ به بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های ذیربط ابلاغ شده است	بررسی وضعیت موجود و تدوین راهکار برای کاهش مدت‌زمان و هزینه صدور مجوزهای ساخت در محدوده شهری و واگذاری انشعاب‌های ضروری	جلسات سی‌وپنج و سی‌وششم در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۵ و ۱۳۹۱/۵/۲
پیامدهای صدور بخشنامه مذکور در قالب یک گزارش و با امضای محترم امور اقتصادی و دارایی به رئیس قوه قضائیه منعکس شد	بررسی پیامدهای صدور بخشنامه شرایط قانونی جهت مدیریت شرکت‌های تجاری	جلسه سی‌وهفتم در تاریخ ۱۳۹۱/۵/۱۶
با توجه به حدنصاب نرسیدن تعداد اعضای هیئت، تصمیمی اتخاذ نشد. با این‌حال مقرر شد که در یک نشست تخصصی گزینه‌های مختلف به‌عنوان راهکارهای مناسب مجدداً بررسی شود. نشست تخصصی در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۶ برگزار شد	بررسی موانع و محدودیت‌های ناشی از تأیید اسناد تجاری در نمایندگی‌های سیاسی جمهوری اسلامی ایران در کشورهای مبدأ در فرآیند واردات	جلسه سی‌وهشتم در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۴
در این نشست به پیشنهاد اعضای هیئت و موافقت دبیر شورای فرهنگ عمومی مقرر شد که در گام اول، شورای فرهنگ عمومی نسبت به اصلاح مصوبه خود اقدام نماید. در صورت عدم اجرا هیئت از ظرفیت‌های قانونی خود استفاده خواهد نمود	بررسی موانع و محدودیت‌های ناشی از ابلاغ دستورالعمل تبلیغات محیطی کالا و خدمات مصوب شورای فرهنگ عمومی برای سرمایه‌گذاران خارجی	جلسه سی‌ونهم در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۵

\* موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۰۱۴/ت/۳۹۰۲۸ ک مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۵ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی.



## ۲-۲. عملکرد هیئت نظارت بر مقررات زدایی براساس گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی<sup>۱</sup>

در گزارش مذکور، دستورجلسه (از جلسه ۲۹ تا ۳۴)، مصوبات و تصمیمات متخذه هیئت نظارت بر مقررات زدایی در قالب یک صفحه ذکر شده است، البته ارزیابی مستقلی توسط دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی صورت نگرفته و گزارش هیئت نظارت بر مقررات زدایی (مندرج در جدول ۴ همین نوشتار) عیناً درج شده است.

## ۲-۳. ارزیابی

چنان‌که از اطلاعات مندرج در جدول ۴ برمی‌آید، از جلسه بیست و نهم تا جلسه سی و نهم هیئت نظارت بر مقررات زدایی، موضوعاتی با ماهیت‌های متفاوت در دستور کار هیئت قرار گرفته است. این موضوعات را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

- بررسی سه آیین‌نامه،
- بررسی یک دستورالعمل،
- بررسی یک بخشنامه،
- برگزاری سه جلسه درخصوص موضوع بهبود محیط کسب و کار بدون بررسی مقررہ خاص،

همچنین نتایج ۱۰ جلسه برگزار شده، قابل دسته‌بندی به شرح زیر است:

---

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیشین، ص ۵۳.

- سه پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه،

- دو مصوبه و ابلاغ به دستگاه ذیربط جهت رفع موانع کسب‌وکار،

- یک گزارش به رئیس قوه قضائیه برای توضیح پیامدهای سوء یک بخشنامه،

- سه جلسه بدون نتیجه خاص.

براساس بررسی‌های صورت گرفته، مهمترین مانع پیش‌روی هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی انجام وظایف قانونی، عدم اجرای مصوبات آن توسط دستگاه‌های ذیربط و برمبنای مواعد مقرر شده در آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۸/۹/۱۷ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی) است.

۲-۴. پیشنهادهایی برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی

اصل چهارم قانون اساسی

۱-۴-۲. ملاحظات

برای کارآمدسازی بیشتر هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و اثربخشی مصوبات آن ارائه شده است، چند ضرورت به شرح زیر قابل توجه است:

۱. تقویت جایگاه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و ضمانت اجرای مصوبات است

که به نظر می‌رسد در حال حاضر، فعال‌ترین نهاد در زمینه مقررات‌زدایی در ایران است.

۲. اصلاحات حداقلی در قانون سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون



اساسی، از جمله اصلاح حداقلی ماده (۷) است. قانون مذکور در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۸ به تصویب رسیده و تاکنون به موجب قوانین زیر اصلاح شده است:

- قانون الحاق یک تبصره به 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 (مصوب ۱۳۸۹/۳/۴).

- 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 (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱).

- قانون حذف نام پست بانک از فهرست شرکت‌های مشمول واگذاری قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۱/۲/۱۹).<sup>۱</sup>

اصلاح مکرر یک قانون، که بخشی از سنت نظام قانونگذاری ایران است، به شدت به استحکام نظام حقوقی و میزان اعتبار آن آسیب می‌رساند. به‌ویژه اصلاح مکرر قانون با اهمیتی مانند قانون مورد بحث که ضرورت ثبات و دوام آن واجد اهمیت است. بدین ترتیب برای کاهش لطمات ناشی از اصلاح مکرر و زود هنگام قانون، دستکم می‌توان به اصلاح حداقلی (حداقل تغییر در متن) را که به نظر می‌رسد برای بهبود ماده (۷) ضروری است، اکتفا کرد.

۳. علی‌الاصول براساس توصیه‌های صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری، اصلاح قانون باید ترجیحاً به‌موجب لایحه صورت گیرد. با در نظر داشتن این ملاحظه،

---

۱. همچنین، قانون تفسیر نحوه اجرای ماده (۳۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ (مصوب ۱۳۸۹/۵/۳۱) نیز در این زمینه به تصویب رسیده است.

ضروری است اصلاحات مورد نظر به دولت پیشنهاد شود تا از طریق لایحه اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به مجلس تقدیم شود.

#### ۲-۴-۲. پیشنهادها

با بررسی‌های انجام شده، گزینه‌های زیر برای الحاق به ماده (۷) قانون مورد بحث قابل تصور است. تأکید بر این نکته ضروری است که مهمترین هدف از ارائه پیشنهادها مطرح شده، تقویت اعتبار و طبعاً کمک به اجرای مصوبات هیئت نظارت بر مقررات زدایی است.

۱. یکی از راهکارهای قانونی برای تقویت جایگاه هیئت مقررات‌زدایی، آن است که مصوبات هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی به کارگروهی از وزرا (موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی) ارائه شود و در آن کارگروه به‌عنوان تصویب‌نامه به تصویب برسد. این راهکار مستلزم هماهنگی و رایزنی با نهادهای مسئول در قوه مجریه است.

۲. راهکار دیگری که می‌توان برای ارتقا و لازم‌الاجرا شدن مؤثرتر مصوبات هیئت مقررات‌زدایی مطرح کرد، پیشنهاد تعیین نماینده ویژه توسط رئیس‌جمهور برای مقررات‌زدایی است. به این شرح که طبق اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی، «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، برحسب ضرورت یا تصویب هیئت‌وزیران، نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران خواهد بود».

این پیشنهاد که در واقع پیشنهاد اصلاح حداکثری ماده (۷) است، بدین معناست



که کارکرد مقررات‌زدایی از هیئتی متشکل از اعضای منتخب رئیس‌جمهور، به یک یا چند نماینده ویژه رئیس‌جمهور واگذار شود. پیشنهاد مذکور نیز قطعاً نیازمند رایزنی با مقامات و نهادهای ذیربط قوه مجریه است.

۳. اصلاح حداقلی قانون، برای تقویت هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، الحاق تبصره‌های «۱» و «۲» ماده (۱۹) آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی به قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل<sup>۱</sup> چهل‌وچهارم قانون اساسی است. متن این مفاد به شرح زیر است:

«تبصره ۱» - هیئت برای اعمال نظارت‌های خود می‌تواند از طرق مختلف نظیر گزارش‌گیری، اعزام نماینده به دستگاه‌های مشمول و اعطای نمایندگی به اشخاص مورد وثوق، اطلاعات مورد نیاز خود را تحصیل و با تجزیه و تحلیل آنها، پیشنهادهای اصلاحی به دستگاه‌های مشمول ارائه دهد. دستگاه‌های مشمول موظفند پیشنهادهای اصلاحی هیئت نظارت را ظرف ده روز اجرا و نتیجه آن را اعلام نمایند.

تبصره «۲» - دستگاه‌های مشمول مکلفند با هیئت همکاری نموده و اطلاعات و مدارک مورد درخواست را در اسرع وقت به هیئت ارسال کنند و در صورت کوتاهی، متخلفان مشمول ماده (۸۵) قانون بوده و گزارش امر به بالاترین مقام اجرایی دستگاه منعکس می‌شود و در صورت عدم اقدام مؤثر، هیئت علاوه بر اعلام موضوع به مراجع انضباطی و اداری، مراتب را به رئیس‌جمهور منعکس می‌نماید.»

تبدیل مفاد گفته شده از وضعیت آیین‌نامه به قانون، می‌تواند به اجرای مؤثرتر

---

۱. تصویب‌نامه شماره ۹۹۵/ت ۱۳۳۶ ع مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷ کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی.

آن کمک کند. علاوه بر این، این نوع اصلاح به احتمال بسیار زیاد، با مخالفت قوه مجریه و همچنین شورای نگهبان مواجه خواهد شد.

۴. طریق دیگری که برای اصلاح ماده مورد بحث وجود دارد، الحاق متن زیر به ماده مذکور است:

«مصوبه هیئت نظارت بر مقررات زدایی، به امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی می‌رسد و در حکم تصویب‌نامه وزیر خواهد بود».

گرچه حکم پیش‌گفته می‌تواند در اجرای مصوبه هیئت نظارت بر مقررات زدایی نقش بسزایی ایفا کند، اما به احتمال زیاد توسط شورای نگهبان مغایر با اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی شناخته خواهد شد.<sup>۱</sup>

۵. آخرین پیشنهادی که برای اصلاح ماده (۷) قابل ارائه و قابل دفاع به نظر می‌رسد، الحاق جمله زیر به ماده مذکور است:

«مصوبات هیئت نظارت بر مقررات زدایی، برای تأیید و تصویب در قالب تصویب‌نامه به هیئت وزیران ارسال خواهد شد».

به نظر می‌رسد با توجه به مختصات نظام حقوقی اساسی جمهوری اسلامی ایران، این پیشنهاد، راهکار مناسبی برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی باشد. با الحاق مقرر فوق به تبصره ماده (۷)، هیئت وزیران می‌تواند با بهره‌گیری از صلاحیت اختیاری خود، مصوبه هیئت نظارت بر مقررات زدایی را به مصوبه هیئت وزیران تبدیل کند. این فرآیند می‌تواند به اجرایی

۱. در قسمت اخیر اصل مذکور آمده است: «... هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد...».



شدن مصوبات هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و طبعاً کارآمدی بیشتر نظام حقوقی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار کمک کند.

### منابع و مأخذ

۱. نامه شماره ۲۱-۲۲۸۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷ صادره از دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی خطاب به گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. وزارت امور اقتصادی و دارایی (دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، هفتمین گزارش عملکرد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، خردادماه ۱۳۹۱.
۳. علوی، هومن. «ارزیابی شکایات واصله به ستادهای سرمایه‌گذاری، موضوع ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۳۶۸، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۱، این گزارش، شامل ارزیابی این موضوع از بدو تأسیس این ستادها تا ابتدای آذرماه ۱۳۹۰ است.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۹۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل  
چهل و چهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)

نام گروه: مطالعات محیط کسب و کار

تهیه و تدوین: احمد مرکز مالگیری

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

متقاضی: حمیدرضا فولادگر (رئیس کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت  
بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون سیاست کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

۲. نظارت

۳. محیط کسب و کار

۴. مقررات زدایی

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۲/۱۵