

شماره چاپ: ۱۲۰۲

شماره ثبت: ۵۰۰

دوره دهم – سال سوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۹/۲۴

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز
ایجاد واحدهای تولیدی»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۳۷۶

اسفندماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|----|--|
| ۱ | چکیده |
| ۲ | مقدمه |
| ۳ | ۱. محتوای طرح |
| ۳ | ۲. سوابق قانونی صدور مجوزهای تولید و سرمایه‌گذاری (کسب‌وکار) |
| ۴ | ۳. سوابق قانونی و اجرایی بررسی صدور مجوزها در استان‌ها |
| ۷ | ۴. ستادهای موجود و در دست تأسیس در راستای رفع موانع تولید و جذب سرمایه‌گذاری |
| ۸ | ۴-۱. شورای برنامه‌ریزی استانی |
| ۹ | ۴-۲. ستاد تسهیل و رفع موانع تولید |
| ۱۳ | ۴-۳. ستاد اقتصاد مقاومتی |
| ۱۶ | ۴-۴. ستاد مرکزی و ستادهای استانی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه |
| ۱۸ | ۵. نکاتی راجع به مفاد طرح پیشنهادی، به ویژه از حیث مغایرت با قانون اساسی |
| ۱۹ | جمع‌بندی و نتیجه‌گیری |
| ۲۰ | منابع و مأخذ |



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی
و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»

چکیده

در صدر ماده‌واحد «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، مقرر شده است: «از تاریخ تصویب این طرح کمیته‌ای در استانداری‌ها با کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در حوزه تولید و اشتغال تشکیل و تصمیمات این کمیته، حکم مصوبه برای کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را خواهد داشت». در تبصره‌های ماده‌واحد پیشنهادی، پیش‌بینی شده که کمیته مذکور در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود و «درخواست‌های سرمایه‌گذاری و یا سایر درخواست‌های مرتبط با حوزه اشتغال یا تولید» به این کمیته‌ها ارسال خواهد شد.

این طرح، بدون اشاره و در نظر دانستن مفاد متعدد قانونی ناظر بر صدور مجوزهای کسب‌وکار و ... در طول سال‌های اخیر، تدوین شده که برخی از آنها در گزارش حاضر آمده است. با توجه به نظام پیچیده مجوزها در کشور، به نظر می‌رسد به هیچ وجه امکان قانونی و عملی بررسی و صدور مجوزها ظرف سه هفته در کمیته‌هایی در استان‌ها یا شهرستان‌ها - به نحوی که در طرح ارائه شده پیش‌بینی شده - وجود ندارد. حتی نظام قانونی ساماندهی مجوزها و دستگاه‌های متعدد ستادی نیز همچنان قادر به تسهیل و تسریع صدور مجوزها نبوده‌اند و با نقایص و موانع متعددی مواجهند.

ضرورت رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، به ویژه تسهیل و تسریع مجوزهای صدور کسب‌وکار، سبب ایجاد نهادهای متعدد شده است. از جمله شورای برنامه‌ریزی استانی (بر اساس صدر ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰))، ستاد تسهیل و رفع موانع تولید (طبق ماده‌واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۱))، ستاد اقتصاد مقاومتی و ستاد مرکزی و ستادهای استانی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه. با توجه به نهادها و ستادهای موجود در کشور که وظایف و اختیارات آنها به نحوی به موضوع حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری مربوط است، به نظر می‌رسد در جهت خلاف طرح پیشنهادی، باید به سمت ادغام و کاهش نهادهای موازی و هم‌عرض گام برداشت و بدین وسیله، کارایی و اثربخشی سیاست‌ها و قوانین مربوط را افزایش داد.

با توجه به ترکیب و همچنین وظایف اختیارات مصرح در ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» برای شورای برنامه‌ریزی استان، به نظر می‌رسد مناسب‌ترین نهاد برای ایفای کارکردی که

ارائه‌دهندگان طرح مد نظر دارند، شورای مذکور باشد، اما در سطح ملی، طبق ماده‌واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» می‌تواند کارکردهای برشمرده شده در طرح را برای حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، انجام دهد. بر اساس آنچه گفته شد، رد کلیات طرح مورد بررسی پیشنهاد می‌شود.

مقدمه

موضوع دست‌وپاگیر بودن فرایند صدور مجوزهای کسب‌وکار، همچنان یکی از مهم‌ترین موانع کسب‌وکار در کشور است که مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار دارد. با آنکه قانونگذار با تصویب ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، مصوب ۲۵ خردادماه ۱۳۸۷، مفادی «به منظور تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی»، با رویکرد «حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی» به تصویب رساند و به دفعات، احکام قانونی راجع به موضوع مورد بحث را اصلاح کرد، اما بعد از گذشت ۱۰ سال، همچنان گلابه‌ها و اعتراضات بسیاری در رابطه با کندی نظام اداری در صدور مجوزهای کسب‌وکار، به گوش می‌رسد. عدم انجام این تکلیف قانونی توسط دستگاه‌های مسئول، یکی از انگیزه‌های ارائه طرح حاضر است؛ چنان که در مقدمه توجیهی طرح، ضرورت ارائه طرح به این شرح ذکر شده است: «با عنایت به ضرورت حذف بوروکراسی‌های اداری در زمینه حمایت از سرمایه‌گذاری و ایجاد واحدهای تولیدی و با توجه به بوروکراسی‌های غیرضروری فعلی در ادارات و وزارتخانه‌ها در جهت اطاله رسیدگی به درخواست‌ها که موجب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری [گذاری] گردیده و بعضاً از نظر اقتصادی نیز موجب کاهش توجیهی اقتصادی طرح می‌گردد ...».

چنان‌که در مقدمه توجیهی طرح مورد بررسی تصریح شده است، محور طرح ارائه شده، تشکیل کمیته‌ای «مستقل» در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها «با اختیارات تام نسبت به بررسی درخواست‌های ایجاد واحدهای [تولیدی] و ... است. در پایان «دلایل توجیهی» مجدداً تأکید شده است که این طرح «صرفاً در جهت حذف بوروکراسی‌های اداری» تقدیم شده است.

در گزارش پیش‌رو، پس از ذکر محورهای طرح ارائه شده، به بررسی قوانین و مقررات موجود در این حوزه پرداخته می‌شود. سپس با توجه به نهادهای مربوط و قوانین و مقررات جاری، ضرورت تصویب این طرح و تشکیل ستاد جدیدی برای صدور مجوزها ارزیابی می‌شود و در پایان، نتیجه‌گیری مباحث ارائه خواهد شد.



۱. محتوای طرح

طرح مورد بررسی، در قالب ماده واحد مشتمل بر ۶ تبصره تدوین شده است. در صدر ماده واحد طرح مقرر شده است: «از تاریخ تصویب این طرح کمیته‌ای در استانداری‌ها با کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در حوزه تولید و اشتغال تشکیل و تصمیمات این کمیته، حکم مصوبه برای کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را خواهد داشت.»

در تبصره‌ها، پیش‌بینی شده که این کمیته در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار تشکیل می‌شود و «درخواست‌های سرمایه‌گذاری و یا سایر درخواست‌های مرتبط با حوزه اشتغال یا تولید» به این کمیته‌ها ارسال خواهد شد. مجوزهای لازم برای تولید و سرمایه‌گذاری بر اساس طرح پیشنهادی، حداکثر سه هفته از تاریخ ارجاع، در صورت وجود شرایط لازم برای اخذ مجوز، توسط دستگاه ارائه خواهد شد.

۲. سوابق قانونی صدور مجوزهای تولید و سرمایه‌گذاری (کسب‌وکار)

این طرح، بدون اشاره و در نظر داشتن مفاد متعدد قانونی ناظر بر صدور مجوزهای کسب‌وکار در طول سال‌های اخیر، تدوین شده است. در ادامه به برخی از آنها پرداخته شده است.

بر اساس ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) و اصلاحات آن بر اساس ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۳/۱) و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، اکنون هیئتی با عنوان «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی، مسئولیت تسهیل و تسریع صدور مجوزها را بر عهده دارد. طبق تبصره «۳» ماده (۷)^۱ «هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کم‌ترین زمان ممکن صورت پذیرد».

نکته قابل توجه این است که در نظام قانونی فعلی، راه‌اندازی هر کسب‌وکار، منوط به اخذ انواع مجوزهایی است که هر یک مستند به مفادی قانونی یا مقرراتی هستند. به طوری که دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی مستقر در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، در کتاب «مجوزهای

۱. این تبصره به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، اصلاح شده است.

کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح» تصریح کرده است: «تاکنون [شهریور ۱۳۹۶] تعداد ۲۱۱۱ مجوز احصا شده است. با عنایت به بررسی مبانی قانونی و ضرورت وجودی مجوزهای دستگاه‌های اجرایی کشور در جلسات کمیته تخصصی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، ۸۰۹ مجوز وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، جهاد کشاورزی، صنعت، معدن و تجارت، نیرو، حفاظت محیط زیست، بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی قرار گرفته است ... از مجموع مجوزهای یادشده ۳۹۱ مجوز حذف، ۳۰ مجوز اصلاح، ۱۳۴ مجوز ادغام شده و در نهایت ۳۴۰ مجوز در هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تصویب شده است»^۱.

در گزارش نظارتی اخیر مرکز پژوهش‌های مجلس نیز نشان داده شده است که با گذشت بیش از سه سال از تصویب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، ۳۸ درصد کل مجوزهای شناسایی شده، توسط هیئت مقررات‌زدایی بررسی شده‌اند. همچنین در مجموع، صرفاً مجوزهای ۷ دستگاه از ۳۷ دستگاه اصلی صادرکننده مجوزها در هیئت مقررات‌زدایی بررسی شده و بدین ترتیب، تکلیف قانونی هیئت که قرار بود در ظرف سه ماه انجام شود، همچنان به انجام نرسیده است.^۲

با توجه به نظام پیچیده مجوزها در کشور، به هیچ وجه امکان قانونی و عملی بررسی و صدور مجوزها ظرف سه هفته در کمیته‌هایی در استان‌ها یا شهرستان‌ها، وجود ندارد. حتی چنان که گفته شد، نظام قانونی ساماندهی مجوزها و دستگاه‌های متعدد ستادی نیز همچنان قادر به تسهیل و تسریع صدور مجوزها نبوده‌اند و با نقایص و موانع متعددی مواجه‌اند.

۳. سوابق قانونی و اجرایی بررسی صدور مجوزها در استان‌ها

به نظر می‌رسد یکی از پیش‌فرض‌های «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، این است که رسیدگی به صدور مجوزها در استان‌ها و شهرستان‌ها و به اصطلاح «تمرکززدایی» از فرایند صدور مجوزها، می‌تواند به تسهیل و تسریع فرایند صدور مجوزها بینجامد، اما تجربه سال‌های گذشته نشان داده است که تمرکززدایی در این موضوع راه به جایی نبرده و قانونگذار به‌رغم تمرکززدایی در مقطعی خاص، به سمت متمرکز کردن فرایند صدور مجوزها تغییر جهت داده است. آن قسمت از ماده (۷) که ناظر به بررسی صدور مجوزها در استان‌ها بود - و اکنون لغو و اصلاح شده - به شرح زیر است:

اول: بر اساس تبصره «۲» ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی

(مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵):

۱. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح، جلد اول، تهران، معاونت امور اقتصادی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور، پاییز ۱۳۹۶، ص ۲۹.
 ۲. ر.ک.: احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار»، ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان ۱۳۹۷، صص ۱-۲.



«تبصره ۲»- در صورت مثبت بودن پاسخ [به درخواست صدور مجوز]، چنانچه مرجع ذی‌ربط در پایان مدت اعلام شده به تعهد خود عمل ننماید و یا در صورت منفی بودن پاسخ، چنانچه متقاضی از پاسخ دریافتی قانع نشود، اعتراض متقاضی در ستاد سرمایه‌گذاری استان قابل طرح است. ستاد سرمایه‌گذاری استان به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی و رؤسای سازمان‌های صنایع و معادن، جهاد کشاورزی، کار و امور اجتماعی، بازرگانی، امور اقتصادی و دارایی و ادارات کل تعاون و حفاظت محیط زیست هر استان تشکیل می‌شود. این ستاد مکلف است ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت اعتراض، به موضوع در چارچوب مقررات دستگاه‌های ذی‌ربط رسیدگی و در صورت وارد دانستن اعتراض، رئیس ستاد دستور تجدید رسیدگی به تقاضای متقاضی را صادر می‌کند و فرد یا افراد متخلف را به هیئت تخلفات اداری ذی‌ربط معرفی می‌نماید. چنانچه هیئت، تخلف این‌گونه افراد را تأیید نماید، به مجازات‌های مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۷) محکوم خواهند شد. جلسات ستاد با حضور دوسوم اعضا رسمیت دارد و تصمیمات آن با رأی اکثریت مطلق حاضرین معتبر است. در مواردی که طرح متقاضی به موافقت دستگاه‌های فرااستانی نیاز داشته باشد، به اعتراض وی در هیئتی متشکل از معاونین دستگاه‌های ذی‌ربط فوق‌الذکر به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی یا معاون وی به ترتیب مقرر در این تبصره رسیدگی خواهد شد.

دوم: بر اساس «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)، متن زیر در قالب تبصره‌های «۱» و «۲»، جایگزین تبصره «۲» پیشین ماده (۷) شد (توضیح اینکه این دو تبصره در اصلاحیه این ماده در «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) به قوت خود باقی ماند):

«تبصره ۱»- در صورتی که هریک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار از ارائه مجوز در ظرف زمانی تعیین شده در پایگاه اطلاع‌رسانی یاد شده امتناع کند، متقاضی مجوز می‌تواند علاوه بر ارائه شکایت حضوری یا الکترونیک به مرکز ملی رقابت، کتباً از بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط، تسریع در صدور مجوز مورد نیاز خود را درخواست کند. در این موارد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط موظف است ظرف حداکثر هفت روز کاری از تاریخ ثبت درخواست، با دعوت از متقاضی صدور مجوز و مراجع صادرکننده مجوز، موضوع را بررسی و در چارچوب قوانین، زمینه صدور فوری مجوز مورد درخواست را فراهم کند. بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط موظف است اشخاصی که در صدور مجوز کسب‌وکار اخلاف یا اهمال کرده‌اند را به هیئت تخلفات اداری معرفی کند. این اشخاص چنانچه هیئت مذکور تخلفشان را تأیید کند، به مجازات‌های مقرر در بندهای «د» به بعد ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲/۹/۷ محکوم می‌شوند.

تبصره «۲»- هریک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار موظفند درخواست متقاضیان مجوز کسب‌وکار را مطابق شرایط مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور دریافت و بررسی کنند. صادرکنندگان مجوز کسب‌وکار اجازه ندارند به دلیل «اشباع بودن بازار»، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب‌وکار امتناع کنند.

امتناع از پذیرش مدارک و درخواست مجوز و تأخیر بیش از ظرف زمانی تعیین شده در پایگاه اطلاع‌رسانی مذکور در صدور مجوز برای متقاضیانی که مدارک معتبر مصرح در پایگاه اطلاع‌رسانی یاد شده را ارائه داده‌اند، مصداق «اخلال در رقابت» موضوع ماده (۴۵) این قانون است و شورای رقابت موظف است به شکایت ذی‌نفع رسیدگی و بالاترین مقام مسئول دستگاه مربوطه را به مجازات تعیین شده در بند «۱۲» ماده (۶۱) این قانون محکوم کند.

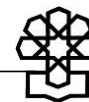
چنان‌که در مفاد پیش‌گفته قابل مشاهده است، پیش از اصلاح قانون، «ستاد سرمایه‌گذاری استان» مکلف بود ظرف مدت پانزده روز از تاریخ دریافت اعتراض، به موضوع رسیدگی کرده و در صورت وارد دانستن اعتراض، رئیس ستاد دستور تجدید رسیدگی به تقاضای متقاضی را صادر کند و اشخاصی که در صدور مجوز کسب‌وکار اخلاص یا اهمال کرده‌اند را به هیئت تخلفات اداری ذی‌ربط معرفی می‌نماید. اما با اصلاح قانون، اکنون در صورتی که هریک از مراجع صادرکننده مجوز کسب‌وکار از ارائه مجوز در ظرف زمانی تعیین شده در پایگاه اطلاع‌رسانی یاد شده امتناع کند، برای متقاضی مجوز این امکان فراهم شده که ضمن شکایت حضوری یا الکترونیک به مرکز ملی رقابت، کتباً از بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط، تسریع در صدور مجوز مورد نیاز خود را درخواست کند. بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط موظف است ظرف حداکثر هفت روز کاری از تاریخ ثبت درخواست، زمینه صدور فوری مجوز مورد درخواست را فراهم کند. بدین ترتیب، ستادهای سرمایه‌گذاری استانی دیگر نقشی در این باره ندارند.

به احتمال بسیار زیاد، عدم توفیق ستادهای سرمایه‌گذاری استان در گشودن گره‌های صدور مجوزهای کسب‌وکار، مهم‌ترین دلیل واگذاری این کارویژه به بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا استاندار مربوط بوده است. بنابراین، بازگرداندن این کارویژه به کمیته‌ای در استانداری‌ها یا فرمانداری‌ها - آنچه در طرح پیشنهادی آمده است - آزمودن راهکاری است که پیش‌تر آزموده شده و قانونگذار آن را بی‌ثمر دانسته است.

علاوه بر آنچه گفته شد، عملکرد ستادهای سرمایه‌گذاری استانی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارزیابی شده است.^۱ چنان‌که از مفاد گزارش‌های مذکور استخراج شد، ستادهای سرمایه‌گذاری استان که مرجع رسیدگی به اعتراض فعالان اقتصادی محسوب می‌شدند، به نحو شایسته، فعال نبودند. طبق اظهارنظر کارشناسان مربوط، یکی از مهم‌ترین عوامل این وضعیت، ناشناخته بودن وجود چنین ستادی برای فعالان اقتصادی بود. نکته مهم دیگر اینکه اعضای تشکیل‌دهنده این ستاد، متشکل از مقاماتی بودند که به احتمال بسیار زیاد، از عملکرد خود آنها شکایت صورت می‌گرفت. طبعاً نمی‌توان انتظار داشت شکایت از مقامی که خود عضوی از هیئت رسیدگی‌کننده 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.^۲ همچنین عدم آموزش کافی نیروی انسانی در مورد مأموریت و کارکرد 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) و ضعف تناسب الزامات فنی ستاد با حلقه‌های قبلی و بعدی (برای نمونه ساختار و

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، اردیبهشت ۱۳۹۱؛ این گزارش، شامل ارزیابی این موضوع از بدو تأسیس این ستادها تا ابتدای آذر ۱۳۹۰ است.

۲. احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۹۵۴، اردیبهشت ۱۳۹۲، صص ۹-۱۰.



وظایف اعضای ستاد و نحوه پیگیری شکایات تا حصول یک نتیجه قطعی) به عنوان دلایل عدم توفیق ستادهای سرمایه‌گذاری استانی ذکر شده است.^۱

۴. ستادهای موجود و در دست تأسیس در راستای رفع موانع تولید و جذب سرمایه‌گذاری

ضرورت رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری، به ویژه تسهیل و تسریع مجوزهای صدور کسب‌وکار، سبب ایجاد نهادهای متعدد شده است و در طرح مورد بررسی نیز، تشکیل ستاد دیگری در این راستا پیش‌بینی شده است. اما نکته مهم و مغفول این است که تعدد و تکثر نهادهای مربوط به کارویژه‌های واحد، چه‌بسا موجب همپوشانی‌ها و موازی‌کاری‌های شده و می‌شود خود باعث می‌شود دستیابی به هدف اصلی با موانع بوروکراتیک و اداری مواجه شود. دقت در وظایف و اختیارات نهادهای مذکور نشان می‌دهد آنچه که در ماده‌واحد پیشنهادی در خصوص تشکیل نهادی «با کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در حوزه تولید و اشتغال» پیش‌بینی شده، پیش‌تر برای نهادهای دولتی و خصوصی متعددی در نظر گرفته شده است. در ادامه، به برخی از نهادهای موجود که با هدف راهبری و ستادی در موضوع رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری تشکیل شده، اشاره می‌کنیم.

علاوه بر این، شایان ذکر است ستادها و نهادهایی که فهرست شده‌اند، علاوه بر سه نهاد اصلی مسئول مقررات‌زدایی به شرح زیر هستند:

اول: کمیته موضوع بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه سابق)؛ این کمیته موظف است: «... نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید و ... گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند».

دوم: هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار «موظف است ... شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کم‌ترین زمان ممکن صورت پذیرد».

سوم: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ طبق بند «الف» تبصره «۴» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶، اصلاح شده به موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»)، یکی از وظایف و اختیارات شورای مذکور عبارت است از: «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا».

آنچه در ادامه آمده، نهادهایی هستند که به نحوی، اختیارات و تکالیف استانی - علاوه بر اختیارات و تکالیف ملی - در موضوع حمایت از سرمایه‌گذاری و رفع موانع تولید را بر عهده دارند.

۴-۱. شورای برنامه‌ریزی استانی

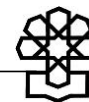
بر اساس صدر ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰):^۱

«الف) شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان در اجرای وظایف محوله که در قوانین و دستورالعمل‌ها مشخص می‌شود و همچنین اجرای اختیارات تفویضی رئیس‌جمهور در امور برنامه و بودجه و در جهت هماهنگی و نظارت بر مدیریت و توسعه سرمایه‌گذاری همه‌جانبه و پایدار استان، پیگیری عدالت سرزمینی، تقویت تمرکززدایی، افزایش اختیارات استان‌ها و تقویت نقش و جایگاه استان‌ها در راهبری و مدیریت توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی، با ترکیب اعضای زیر تشکیل می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این ماده با پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد:

۱. استاندار (رئیس)
 ۲. رئیس سازمان برنامه و بودجه استان (دبیر)
 ۳. رئیس واحد استانی وزارتخانه‌های دارای واحد استانی (یک نفر)
 ۴. رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری استان
 ۵. مدیرکل حفاظت محیط زیست استان
 ۶. فرمانداران (حسب مورد)
 ۷. فرمانده سپاه استان
 ۸. دو نفر از نمایندگان مردم استان در مجلس شورای اسلامی به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر)
 ۹. مدیرکل صدا و سیما استان.
- تبصره «۱» ماده مذکور مقرر شده است: «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان می‌باشد».
- در بند «ب» ماده (۳۱)، وظایف و اختیارات شورا تعیین شده است؛ برخی از این وظایف به این شرح است: «... ۵. اتخاذ سیاست‌های مناسب جذب و رفع مشکل سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات توسعه‌ای بخش‌های دولتی و غیردولتی در سطح استان در راستای انطباق آنها با سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و اولویت‌ها، نیازها و برنامه‌های توسعه‌ای استان
۷. بررسی گزارش عملکرد برنامه و بودجه استانی و شهرستانی و ارسال آن به سازمان برنامه و بودجه کشور
 ۸. اتخاذ سیاست‌ها و ارتقای صادرات غیرنفتی استان در چهارچوب سیاست‌های کلی تجارت خارجی کشور و توسعه همکاری‌های تجاری، اقتصادی، علمی و فرهنگی با کشورهای همسایه در چهارچوب سیاست‌های دولت ...»^۲

۱. این ماده، بند «الف» ماده (۱۷۸) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) را با اصلاحاتی به ماده‌ای دائمی تبدیل کرد. در صدر ماده مذکور مقرر شده بود: «الف - به منظور تصمیم‌گیری، تصویب، هدایت، هماهنگی و نظارت در امور برنامه‌ریزی و بودجه استان‌ها، در چارچوب برنامه‌ها و سیاست‌ها و خط‌مشی‌های کلان کشور، شورای برنامه‌ریزی و توسعه هر استان به ریاست استاندار و اعضای زیر تشکیل می‌شود...».

۲. برای مطالعه سابقه، ساختار و عملکرد شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، برای نمونه، رک: زهرا ذاکری، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲): بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷، مهر ۱۳۹۴.



۲-۴. ستاد تسهیل و رفع موانع تولید

طبق ماده واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۱)، ماده‌ای به شرح زیر به قانون مذکور اضافه شده است:

«ماده (۶۱) - به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی، به ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه اندازی طرح‌های نیمه تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی‌های معوق و همچنین رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن و رفع موانع صادراتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به ایجاد «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت اقدام کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، آیین نامه اجرایی لازم را با مشورت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در چهارچوب اختیارات قانونی تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند. تصریح - در راستای وظایف ستاد، در هر استان کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید به ریاست استاندار و تحت نظارت و سازماندهی «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» انجام وظیفه می‌کند. ستاد و کارگروه‌های مذکور و دبیرخانه‌های مورد نیاز آنها، باید از امکانات و نیروی انسانی موجود در دستگاه‌های اجرایی و اعضای ذی ربط استفاده کرده و به هیچ عنوان تشکیلات جدیدی ایجاد نکنند. اعضای ستاد عبارتند از:

۱. وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس ستاد)
 ۲. رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور
 ۳. وزیر امور اقتصادی و دارایی
 ۴. وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی
 ۵. وزیر کشور
 ۶. رئیس کل بانک مرکزی
 ۷. رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
 ۸. رئیس سازمان حفاظت محیط زیست
 ۹. وزیر نفت
 ۱۰. وزیر جهاد کشاورزی
 ۱۱. وزیر نیرو
 ۱۲. وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
 ۱۳. رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری
 ۱۴. رئیس سازمان ملی استاندارد
 ۱۵. رئیس اتاق تعاون
 ۱۶. رئیس اتاق اصناف
 ۱۷. نمایندگان تشکل‌های سراسری تولیدی
- ... اعضای کارگروه‌های استانی، متناظر با اعضای ستاد مذکور انتخاب شده و مصوبات آن طبق همین حکم نافذ و اجرایی می‌شود...».

با بررسی سوابق قانونی ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، می‌توان دریافت که هدف اصلی پیشنهاددهندگان طرح، در قانون مصوب تأمین نشده است. بدین ترتیب که محور اصلی طرح، تشکیل

کارگروهی بوده که از اختیار موظف نمودن بانک‌ها به پرداخت تسهیلات یا موارد امهال تسهیلات مصوب خود، برخوردار باشد. این در حالی است که کارگروه پیشنهادی، در قالب ستادی - البته بدون برخورداری از اختیارات مهم و پیش‌بینی شده در طرح اولیه - تشکیل شد.^۱ حتی برخی از اختیارات ستاد در قانون مصوب، اختیاراتی تعدیل شده بر اساس نظر شورای نگهبان است؛ زیرا بر اساس نظر شورای نگهبان، «اتفاق مشارکت بخش غیردولتی در اتخاذ تصمیمات اجرایی کارگروه مذکور»، مغایر با اصل شصتم قانون اساسی (اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزرا) است.^۲ به این ترتیب، می‌توان ادعا کرد اختیاراتی که برای ستاد تسهیل و رفع موانع تولید در ماده (۶۱) فهرست شده است، از اختیاراتی که مد نظر طراحان طرح بوده، فاصله بسیاری دارد.

علاوه بر آنچه گفته شد، اخیراً پیش‌نویس «آیین‌نامه موضوع ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»^۳ توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تنظیم شده است. در ماده (۳) پیش‌نویس آیین‌نامه مذکور، «ساختار و ارکان» ستاد تسهیل و رفع موانع تولید به شرح زیر مقرر شده است:

«ستاد تسهیل و رفع موانع تولید دارای سه رکن اصلی: «ستاد»، «کارگروه» و «دبیرخانه (دبیرخانه ستاد و دبیرخانه کارگروه)» می‌باشد.

۱. دبیرخانه ستاد در وزارت صنعت معدن و تجارت مستقر می‌باشد (بدون ایجاد تشکیلات جدید و با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود در دستگاه‌های اجرایی).

۲. دبیرخانه کارگروه در محل سازمان صنعت، معدن و تجارت مستقر می‌باشد (بدون ایجاد تشکیلات جدید و با استفاده از امکانات و نیروی انسانی موجود دستگاه‌های اجرایی).

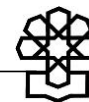
۳. «کمیته تخصصی ستاد» و «کمیته نظارت ستاد» از ارکان فرعی ستاد بوده و با هماهنگی دبیرخانه ستاد جلسات آنها تشکیل می‌شود.

۴. «کمیته تخصصی کارگروه»، «کمیته نظارت کارگروه» و «هیئت خبرگان بانکی و اقتصادی کارگروه» از ارکان فرعی کارگروه بوده و با هماهنگی دبیرخانه کارگروه جلسات آنها تشکیل می‌گردد.
در پیش‌نویس آیین‌نامه، اعضای «ستاد/ کارگروه» مذکور در ماده (۴) پیش‌نویس به شرح زیر پیش‌بینی شده است:

۱. ر.ک.: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح یک فوریتی الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید» (الحاق به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، شماره مسلسل ۲-۱۵۵۲۸-۲۲۰، تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۱).

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، شماره مسلسل ۴۲-۱۵۵۲۸-۲۴۰، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۲/۲۲.

۳. پیش‌نویس مذکور به ضمیمه نامه‌ای از سوی رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفتوگوی دولت و بخش خصوصی به معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۰/۱/۱۰۰۲۲ مورخ ۱۳۹۷/۹/۵، به مرکز پژوهش‌ها ارسال شده است.



«الف) اعضای ستاد عبارتند از: وزیر صنعت، معدن و تجارت (رئیس ستاد) - رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور - وزیر امور اقتصاد و دارایی - وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی - وزیر کشور - رئیس کل بانک مرکزی - رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی به عنوان اعضای ثابت و سایر وزرا - رؤسای دستگاه‌های اجرایی - رؤسای اتاق‌های تعاون و اصناف ایران - نمایندگان تشکل‌های سراسری تولیدی به عنوان اعضای غیرثابت مدعو که حسب مورد در جلسه شرکت می‌کنند.

ب) اعضای کارگروه عبارتند از: استاندار (رئیس) - رئیس سازمان صنعت معدن و تجارت استان (دبیر) - رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان - مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان - مدیرکل تعاون، کار و رفاه اجتماعی استان - دبیر شورای هماهنگی بانک‌های استان - رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی استان، به عنوان اعضای ثابت و سایر رؤسای دستگاه‌های اجرایی استان، تشکل‌های تولیدی، رؤسای اتاق‌ها و انجمن‌های تخصصی تولیدی به عنوان اعضای غیرثابت مدعو که حسب مورد در جلسه شرکت می‌کنند.

تبصره: حسب مورد از نمایندگان مجلس، دادستانی، دادگستری، اداره کل ثبت اسناد و املاک، رؤسای سازمان بازرسی و اداره کل دیوان محاسبات جهت حضور در جلسات دعوت به عمل می‌آید».

بدین ترتیب، مشاهده می‌شود که این نهاد با حضور مقامات ذی‌ربط در سطوح ملی و استانی، به وظایف مرتبط با بهبود محیط کسب‌وکار، اشتغال خواهد داشت. شرح وظایف و اختیارات ستاد در قالب ۱۰ بند زیر در ماده (۵) پیش‌نویس آیین‌نامه برشمرده شده است:

۱. سیاستگذاری، اصلاح ضوابط و مقررات و اتخاذ تصمیم در سطوح ملی و استانی برای رفع موانع، بهبود فضای کسب‌وکار، تسهیل سرمایه‌گذاری، تولید و صادرات،

۲. سیاستگذاری، اصلاح ضوابط و مقررات و اتخاذ تصمیم در سطوح ملی و استانی برای ایجاد مشوق و انگیزه در جهت توسعه فعالیت بنگاه‌های موفق و برتر ملی و استانی،

۳. سیاستگذاری برای تسهیل دسترسی و تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز بنگاه‌ها،

۴. رفع موانع پیش روی بنگاه‌های مشمول این آیین‌نامه در تمامی حوزه‌های مرتبط با بخش تولید و صادرات، با هدف افزایش رونق تولید رقابت‌پذیر، تثبیت و یا افزایش اشتغال، افزایش بهره‌وری و افزایش صادرات،

۵. رفع موانع سرمایه‌گذاری و کمک به تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه‌تمام،

۶. تعیین تکلیف بدهی‌ها و تأمین مالی مورد نیاز بخش،

۷. تصمیم‌گیری در خصوص حل‌وفصل اختلافات بین دستگاه‌های اجرایی کشور و بنگاه‌های مشمول این آیین‌نامه،

۸. تعیین تکلیف و اتخاذ تصمیم برای پرونده‌های ارجاع شده از سوی کارگروه‌ها،

۹. تدوین بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های لازم (مرتبط با فعالیت‌های فوق) و ابلاغ به ارکان ستاد،

۱۰. مصوبات ستاد بر تمامی مقررات (آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها) مرتبط با حوزه تولید و تجارت ارجح و نافذ می‌باشد.

وظایف و اختیارات برشمرده شده برای ستاد تسهیل و رفع موانع تولید، کلی و غیرشفاف است؛ به نحوی که می‌توان ادعا کرد بر اساس پیش‌نویس آیین‌نامه مربوط، متولی حل‌وفصل مسائل مربوط به مجوزهای تولید و کسب‌وکار نیز این ستاد خواهد بود. بر همین مبنا، رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفتوگوی دولت و بخش خصوصی در نقدی که بر پیش‌نویس آیین‌نامه مذکور به مرکز پژوهش‌های مجلس ارسال کرده است،^۱ ایرادهای متعددی به پیش‌نویس آیین‌نامه مورد بحث وارد کرده و اختیارات در نظر گرفته شده در متن پیش‌نویس آیین‌نامه ستاد موضوع ماده (۶۱) را از جهات مختلف، سبب موزایی کاری نهادهای موجود در این رابطه دانسته است. در اظهارنظر مذکور آمده است:

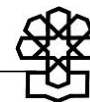
«... تصور بر این بوده است که ستاد تسهیل موضوع ماده (۶۱)، تنها وظیفه نظارت بر کارگروه‌های تسهیل را بر عهده دارد و این کارگروه‌ها همانند گذشته می‌بایست به صورت موردی و مصداقی، چاپک و سریع، مشکل یک واحد تولیدی را با دستگاه‌های اجرایی حل نمایند؛ در صورتی که با تصویب بند «۱» ماده (۴) پیش‌نویس آیین‌نامه، موزایی کاری فی‌مابین ستاد تسهیل با شورای گفتگو که وظیفه بررسی و حل‌وفصل مشکلات در سطح ملی، فراگیر و یا استانی را بر عهده دارد، ایجاد خواهد شد. همچنین موزایی کاری با برخی از نهادهای وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شوراهای از جمله ستاد اقتصاد مقاومتی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی نیز ایجاد می‌گردد.

با عنایت به مطالب فوق ... ماده (۴) پیش‌نویس آیین‌نامه از ماده (۶۱) قانون و ماده (۱۲) قانون احکام دائمی و همچنین ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار، فراتر رفته است.

۲. در خصوص بند «۲» ماده (۴) نیز ستاد تسهیل طبق ماده (۶۱) اختیار و وظیفه سیاستگذاری، اصلاح ضوابط و مقررات برای ایجاد انگیزه و مشوق جهت توسعه فعالیت بنگاه‌ها را ندارد و مانند بند قبلی، فراتر از قانون نگارش شده است.»

یکی دیگر از مواردی که در پیش‌نویس آیین‌نامه مورد ایراد رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفتگو قرار گرفته است، مقرر مندرج در بند «۱۰» جزء «الف» ماده (۵) پیش‌نویس است. در بند مذکور تصریح شده است: «مصوبات ستاد بر تمامی مقررات (آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها) مرتبط با حوزه تولید و تجارت ارجح و نافذ است». در این رابطه ذکر شده است: «... مصوبات ستاد تسهیل نمی‌تواند از آیین‌نامه‌های هیئت وزیران ارجح‌تر باشد و هیئت وزیران به عنوان بالاترین رکن قوه مجریه، باید تصمیم در خصوص اصلاح آیین‌نامه را اتخاذ نماید و ستاد تسهیل تنها مشکل واحد تولیدی را در رویه اجرایی و دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی می‌تواند بررسی و حل نماید و نگارش وظایف بدین شکل، فراتر از ماده (۶۱) قانون است.»

۱. نامه رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفتوگوی دولت و بخش خصوصی به معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۰/۱/۱۰۰۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۹/۵.



۳-۴. ستاد اقتصاد مقاومتی

در بندهای «۳»، «۶» «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، «محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد با تقویت عوامل تولید» و «افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی»، به عنوان یکی از محورهای اصلی اقتصاد مقاومتی، تصریح شده است. علاوه بر این، در بند «۱۰» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز یکی از محورها به این شرح مقرر شده است: «حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات به تناسب ارزش افزوده و با خالص ارزآوری مثبت از طریق:

- تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم.

- ایجاد ثبات رویه و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف».

طبق ماده (۱) «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» (مصوب ۱۳۹۴/۳/۵)، «شورایی با عضویت معاون اول رئیس‌جمهور، نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی و معاون اول رئیس قوه قضائیه به منظور کسب اطلاع از برنامه‌های سه قوه و هماهنگی لازم در جهت رفع موانع اجرایی تحقق اقتصاد مقاومتی در کشور به تناسب وظایف و اختیارات قانونی هر قوه تشکیل» شد.

سپس تصویب‌نامه‌ای در خصوص تشکیل ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی (مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱) به تصویب هیئت وزیران رسید.^۱ در ماده (۱) تصویب‌نامه مذکور مقرر شده است: «به منظور بررسی، تصویب و راهبری برنامه‌های اقتصاد مقاومتی و نظارت بر عملیات اجرایی آنها، ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و با عضویت وزیر امور اقتصادی و دارایی، نفت، نیرو، کشور، جهاد کشاورزی، راه و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، صنعت، معدن و تجارت، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، معاون علمی و فناوری رئیس‌جمهور، مشاور اقتصادی رئیس‌جمهور و رئیس هیئت عامل صندوق توسعه ملی و سه نفر اقتصاددان به انتخاب رئیس ستاد با وظایف زیر تشکیل می‌گردد:

الف) هماهنگی جهت تدوین برنامه‌های عملیاتی دستگاه‌های اجرایی ملی و استانی در چارچوب سیاست‌های

کلی اقتصاد مقاومتی و راهبردهای مربوط و پیگیری تأمین نیازهای اجرای برنامه‌های مصوب ستاد ...».

در ماده (۳) تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تشکیل ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی آمده است: «به منظور تهیه و اجرای برنامه‌های منطقه‌ای و استانی اقتصاد مقاومتی و اجرای مصوبات ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی، ستاد مشابهی در هر استان با مسئولیت استاندار و عضویت رؤسای دستگاه‌های متناظر عضو ستاد مرکزی تشکیل می‌شود». در ماده (۴) تصویب‌نامه مذکور نیز مقرر شده است: «استانداران موظفند برنامه‌های عملیاتی اقتصاد مقاومتی استان خود را با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به ستاد راهبری و مدیریت اقتصاد مقاومتی ارائه کنند. مسئولیت پایش، نظارت و پیگیری اهداف و زمانبندی برنامه‌های عملیاتی استانی و ارسال گزارش‌های ادواری بر عهده

استانداران می‌باشد». بر مبنای سیاست‌ها و قوانین و مقررات مذکور، اکنون دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سازمان برنامه و بودجه کشور تشکیل شده است.^۱ بر اساس ابلاغیه معاون اول رئیس‌جمهور به استانداران سراسر کشور،^۲ «... استانداران سراسر کشور موظفند:

۱. با برگزاری جلسات منظم هفتگی ستاد استانی فرماندهی اقتصاد مقاومتی، موانع اجرایی پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی را شناسایی و متناسب با اختیارات تفویضی نسبت به رفع آنها اقدام و الباقی را جهت رفع موانع به ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ارجاع و گزارش آن را به صورت ماهانه به دبیرخانه ستاد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ارسال نمایند.

۲. پروژه‌های پیشنهادی استانی خود را در چارچوب «نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی» (نیپا) تدوین و پس از تأیید در ستاد استانی برای تصویب در ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی به دبیرخانه ستاد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ارسال نمایند.

۳. ترتیبی اتخاذ نمایند تا در اجرای پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی کلیه واحدهای استانی دستگاه‌های اجرایی هرگونه همکاری لازم را حسب درخواست دستگاه مجری به‌عمل آورده و گزارش آن را به دبیرخانه ستاد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ارائه دهند.

۴. گزارشات تحلیلی با اطلاعات لازم را در چارچوب «نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی» (نیپا) تهیه و از طریق دبیرخانه استانی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی که متناظراً در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان مستقر می‌باشد به دبیرخانه ستاد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور) ارسال نمایند».

علاوه بر نهادهای برشمرده شده در سطوح ملی و استانی و وظایف و اختیارات متعدد ستادهای تشکیل شده در رابطه با اجرایی کردن سیاست‌های اقتصاد مقاومتی، مصوباتی نیز پیش‌تر توسط «شورای اقتصاد» در خصوص «سیاست‌ها»، «برنامه‌های عملیاتی» و... هریک از وزارتخانه‌ها به تصویب رسیده است. مصوبات شورای اقتصاد، در واقع مصوباتی از نوع مصوباتی بوده که امروزه توسط ستاد اقتصاد مقاومتی به تصویب می‌رسد در حال حاضر، ستاد اقتصاد مقاومتی، مرجع تصویب مصوبات مربوط به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی محسوب می‌شود.

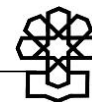
برای مثال، در یکی از این مصوبات آمده است: «شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۹ به استناد مفاد ماده (۳) قانون برنامه و بودجه و در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر معظم انقلاب مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹، پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور در خصوص «برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی» مبانی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت امور اقتصادی و دارایی، را به شرح زیر تصویب نمود:

۱. ر.ک.: به نشانی اینترنتی زیر:

<https://moghavemati.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=31371ebc-d664-45bc-a2d8-ec1c4aa20aa2>

۲. ر.ک.: به نشانی اینترنتی زیر:

<https://moghavemati.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=325055df-94e9-4bbc-b55a-94910b7d8b7f>



ماده (۳) - سیاست‌ها

۱. بهبود محیط کسب و کار

... ۱۰. روزآمدسازی قوانین مالیاتی و هدفمندسازی معافیت‌ها و مشوق‌های مالیاتی».

ماده (۴) - برنامه‌های عملیاتی

۱. برنامه‌های متناظر با سیاست «بهبود فضای کسب و کار»

۱-۱. انجام هماهنگی‌های بین‌دستگاهی برای کاهش مراحل، زمان و هزینه لازم برای انجام امور مربوط به فضای کسب و کار (از جمله اخذ مجوز، واردات و صادرات، فرایند اخذ مالیات و نظایر آن)

۱-۲. تنقیح قوانین اقتصادی معارض با سهولت فضای کسب و کار

۱-۳. استقرار سیستم یکپارچه و الکترونیکی گمرکی

۱-۴. گسترش ابزارهای مدیریت ریسک (توسعه بیمه) ...^۱

مثال دیگر، مصوبه شورای اقتصاد در جلسه مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۳ به پیشنهاد مشترک وزارت صنعت، معدن و تجارت و معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، در خصوص «برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی» مبانی و مستندات، اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی وزارت صنعت، معدن و تجارت است. در ماده (۴) مصوبه مذکور، با عنوان «برنامه‌های عملیاتی»، تکالیفی به شرح زیر برای وزارتخانه مذکور مقرر شده است:

«... ۳. برنامه‌های متناظر با سیاست «تسهیل مقررات و گسترش مشوق‌های لازم و ایجاد ثبات رویه

و مقررات در مورد صادرات با هدف گسترش سهم پایدار ایران در بازارهای هدف»

۳-۴. حذف موانع اداری و تثبیت مقررات صادرات حداقل به مدت ده سال

۳-۵. هماهنگی و یکپارچه‌سازی و اصلاح قوانین مرتبط در راستای بهبود محیط کسب و کار با رویکرد

نگرش فرابخشی و حذف مقررات زائد».^۲

گزارش عملکردی از دستگاه‌های مسئول اجرای مصوبات پیش‌گفته در دسترس نیست، اما به

احتمال قریب به یقین، می‌توان گفت بسیاری از مفاد مذکور به مرحله اجرا نرسیده است. به همین دلیل

است که مفادی شبیه به آنها در قالب سیاست‌ها و قوانین جدید، مکرراً تصویب شده است.^۳ یکی از

آخرین نمونه‌ها، در قالب «پروژه‌های اولویت‌دار سال ۱۳۹۷» به تصویب رسیده است.^۴

۱. امور کمیسیون‌ها، دبیرخانه‌ها و شوراهای اقتصاد، مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی (مصوبات شورای اقتصاد)، تهران، ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۳، صص ۹۱-۹۲.

۲. همان، صص ۱۹۵-۱۹۶.
۳. شایان ذکر است اخیراً شورایی با عنوان «شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه» نیز - که واجد دستور کاری مشابه با ستاد اقتصاد مقاومتی است - تشکیل شده است. «نخستین جلسه شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه در روز شنبه پنجم خردادماه [۱۳۹۷] تشکیل شد. در این جلسه رئیس‌جمهور به دبیرخانه شورا مأموریت داد پیشنهادها مشخص در زمینه‌های همکاری سه قوه در چالش‌های اصلی و درازمدت اقتصادی کشور و همچنین تصمیمات لازم برای مدیریت شرایط جدید اقتصاد را در دستور جلسات آینده شورا قرار دهد؛ به نقل از خبرگزاری میزان، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

<https://www.mizanonline.com/fa/news/441718>

۴. قابل دسترس در وب‌سایت سازمان برنامه و بودجه کشور (معاونت اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه)، دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، در آدرس اینترنتی زیر:

<https://rec.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=4b63e591-cf12-4807-977c-b70343cc5718>

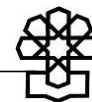
۴-۴. ستاد مرکزی و ستادهای استانی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در

قوه قضائیه

ویژگی مشترک سه نهادی که در قسمت‌های پیشین برشمرده شد، وابستگی آنها به قوه مجریه بود، اما در قوه قضائیه نیز ستادی به منظور پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی تشکیل شده که می‌تواند در خصوص موضوع گزارش حاضر مورد توجه گیرد. به این ترتیب که در «دستورالعمل پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه» (مصوب رئیس قوه قضائیه مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۹) مفادی در راستای ایفای وظایف قوه قضائیه در پیگیری اجرای سیاست‌های مقاومتی در سطوح مرکزی و استانی، پیش‌بینی شده است.

در ماده (۱) دستورالعمل مذکور مقرر شده است: «به منظور استفاده بهینه از ظرفیت‌های قوه قضائیه جهت اجرای ابعاد حقوقی، قضایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در چارچوب مقررات و با لحاظ وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های قانونی «ستاد مرکزی پیگیری اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در قوه قضائیه» که از این پس «ستاد مرکزی» نامیده می‌شود با حضور اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. معاون اول قوه قضائیه (رئیس ستاد مرکزی)
۲. دادستان کل کشور
۳. وزیر دادگستری
۴. معاون راهبردی
۵. معاون منابع انسانی
۶. معاون حقوقی
۷. معاون رئیس قوه قضائیه و رئیس مرکز آمار و فناوری اطلاعات
۸. معاون مالی، پشتیبانی و عمرانی قوه قضائیه
۹. معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم
۱۰. معاون رئیس قوه قضائیه و رئیس مرکز امور شوراهای حل اختلاف
۱۱. رئیس دیوان عدالت اداری
۱۲. رئیس سازمان بازرسی کل کشور
۱۳. رئیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
۱۴. رئیس سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور
۱۵. رئیس سازمان تعزیرات حکومتی ...».



در ماده (۱۸) دستورالعمل نیز آمده است: «به منظور اجرای مصوبات ستاد مرکزی و در جهت تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در ابعاد حقوقی و قضایی در استان‌ها، «ستاد اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» که از این پس «ستاد استانی» نامیده می‌شود با حضور اعضای زیر تشکیل می‌شود:

۱. رئیس کل دادگستری استان (رئیس ستاد استانی)
۲. رئیس کل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مرکز استان
۳. دادستان مرکز استان
۴. معاون برنامه‌ریزی (دبیر ستاد استانی)
۵. معاون مالی، عمرانی و پشتیبانی
۶. معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم
۷. معاون امور شوراهای حل اختلاف رئیس کل دادگستری استان
۸. مدیرکل بازرسی استان
۹. مدیرکل ثبت اسناد و املاک استان
۱۰. مدیرکل زندان‌های استان
۱۱. مدیرکل تعزیرات حکومتی استان ...».

در ماده (۱۹) دستورالعمل، وظایف ستاد استانی به این شرح برشمرده شده است:
الف) برنامه‌ریزی، پیگیری و هماهنگی در اجرای سیاست‌های اقتصاد مقاومتی و مصوبات ستاد مرکزی.
ب) تعامل و تبادل نظر با مقامات دولتی و غیردولتی در سطح استان در راستای اجرای هرچه بهتر سیاست‌های اقتصاد مقاومتی.

پ) ارتباط منظم و مستمر با فعالان بخش خصوصی به منظور اطلاع از مسائل و مشکلات حقوقی و قضایی سرمایه‌گذاری و مساعدت در رفع آن.

ت) ایجاد هماهنگی در فعالیت هیئت‌های مشاوره، کارشناسی و داوری متشکل از اعضای اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی و تعاون در جهت رفع اختلاف سرمایه‌گذاران.

ث) حمایت حقوقی و قضایی از فعالیت‌های اقتصادی مجاز و مشروع در سطح استان.
تبصره - ستاد استانی در هر استان دارای یک دبیرخانه با مسئولیت معاون برنامه‌ریزی است که در حوزه رئیس کل دادگستری تشکیل می‌شود و عهده‌دار تشکیل جلسات و ابلاغ و اجرای مصوبات و سایر امور اداری ستاد خواهد بود.».

۵. نکاتی راجع به مفاد طرح پیشنهادی، به ویژه از حیث مغایرت با قانون اساسی^۱

نکاتی که در این قسمت ذکر می‌شود، نکاتی راجع به واژگان و عبارات‌های به کار رفته در طرح پیشنهادی و همچنین برخی ملاحظات حقوقی، به ویژه مغایرت برخی از مفاد مندرج در طرح پیشنهادی با اصل یا اصولی از قانون اساسی است.

- از آنجا که متن پیشنهادی پس از تصویب، به عنوان متن قانون لحاظ خواهد شد، در عبارت «از تاریخ تصویب این طرح»، واژه «طرح» به واژه «قانون» باید تغییر یابد.

- در خصوص عبارت «با کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری در حوزه تولید و اشتغال» اولاً این عبارت دارای ابهام است و باید مشخص و احصا شود که این کمیته دقیقاً چه اختیاراتی در این حوزه دارد. در صورت عدم رفع ابهام مذکور، امکان تداخل وظایف، اقدام خارج از حیطه مد نظر قانونگذار و یا عدم استفاده از اختیارات مورد نظر وجود خواهد داشت. ثانیاً اطلاق تفویض کلیه اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری به این کمیته، از این حیث که شامل تدوین و تصویب آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها نیز می‌شود و این امر به هیئت وزیران و یا هر یک از وزرا محول گردیده است، مغایر اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی است.

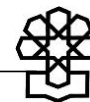
- در خصوص عبارت «تصمیمات این کمیته حکم مصوبه برای کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی را خواهد داشت»، اولاً از حیث مشخص نبودن بار حقوقی، این حکم دارای ابهام است؛ زیرا مصوبه محسوب نمودن تصمیمات لزوماً به معنای لازم‌الاجرا بودن آن نیست. ثانیاً در فرض لازم‌الاجرا محسوب نمودن تصمیمات، ضمانت اجرای تخلف از مصوبات این کمیته مشخص نشده است. ثالثاً اطلاق لازم‌الاجرا محسوب نمودن مصوبات کمیته استانی برای «کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی» بدون در نظر گرفتن سلسله مراتب اداری، خلاف نظام اداری صحیح و مغایر با بند «۱۰» اصل سوم قانون اساسی است.

- با توجه به مقدمه توجیهی و ظاهر متن، احتمالاً منظور از ریاست کمیته شهرستان در تبصره «۱»، فرماندار است که در طرح به اشتباه «استاندار» قید شده است.

- در خصوص عبارت «مدیران یا نمایندگان تام‌الاختیار دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط بر حسب نیاز» در تبصره «۱» طرح، اولاً از حیث عدم تعیین معیار و مرجع تشخیص نیاز، واجد ابهام است و ثانیاً عدم تعیین اعضای اصلی این کمیته و تفویض آن به مسئول کمیته و یا هر مرجع دیگر، با توجه به ماهیت تقنینی آن، مغایر اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به نظر می‌رسد.

- ارجاع تصمیم‌گیری در خصوص هرگونه واگذاری به کمیته مستقر در استانداری یا فرمانداری در تبصره «۱» طرح، به دلیل اینکه فرایند استعمال مستلزم طی روند قانونی و اداری است که در مقررات پیشین الزام شده است، از این حیث مغایر ایجاد نظام اداری صحیح موضوع اصل سوم قانون اساسی و در نهایت مغایر بند «۱۰» اصل مذکور می‌باشد.

۱. این قسمت، برگرفته از اظهارنظر کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی در خصوص این طرح به عنوان دفتر فرعی است.



- در خصوص تبصره «۵» طرح، ارجاع مجدد درخواست به دستگاه، در مواردی که متقاضی شرایط لازم را ندارد، بدون درخواست متقاضی و یا وجود ابهام و نواقص مؤثر در تصمیم‌گیری، فاقد منطق و مغایر با نظام اداری صحیح است و منجر به اتلاف وقت دستگاه می‌گردد.

- در تبصره «۶» طرح، اساساً چه در متن ماده‌واحد و چه در تبصره مذکور، معیاری برای تعیین اینکه چه درخواست‌هایی در سطح شهرستان و چه درخواست‌هایی در سطح استان مورد رسیدگی قرار می‌گیرند، ارائه نشده است.

- تبصره «۷» به سازوکار حل‌وفصل اختلاف یا ابهام اشاره کرده که استاندار موضوع را به وزارتخانه مربوط ارجاع می‌نماید. در صورتی که مراد از «روند فعلی» همان مفاد مقرر در «آیین‌نامه چگونگی رفع اختلاف بین دستگاه‌های اجرایی از طریق سازوکارهای داخلی قوه مجریه مصوب ۱۳۸۶ هیئت وزیران» است، باید عنوان آیین‌نامه مذکور در متن تبصره قید گردد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مباحثی که به تفصیل راجع به انواع ستادها و نهادهای ملی و استانی، با وظیفه حمایت از تولید و رفع موانع سرمایه‌گذاری مطرح شد، با هدف تأکید بر تعدد و تکثر چنین نهادهایی در کشور صورت گرفت. مهم‌ترین ایراد «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»، پیشنهاد افزودن ستادی به ستادهای موجود و حتی در حال تشکیل با هدف واحد است. ادعای اصلی این است که تعدد و تکثر چنین نهادهایی، نه تنها به دستیابی به هدف قابل تقدیر حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید کمکی نکرده است، بلکه در موارد زیادی به همپوشانی‌ها و اختلافات صلاحیتی، موازی‌کاری‌ها و اختلال‌های نهادی انجامیده است.

با توجه به نهادها و ستادهای موجود در کشور که وظایف و اختیارات آنها به نحوی به موضوع حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری مربوط است، به نظر می‌رسد در جهت خلاف طرح پیشنهادی، باید به سمت ادغام و کاهش نهادهای موازی و هم‌عرض گام برداشت و بدین وسیله، کارایی و اثربخشی سیاست‌ها و قوانین مربوط را افزایش داد. چنان‌که در متن گزارش توضیح داده شد، اکنون «شورای برنامه‌ریزی استان» بر اساس تبصره «۱» ماده (۳۱) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، «بالاترین نهاد تصمیم‌گیری و نظارت در خصوص توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح استان» محسوب می‌شود. با توجه به ترکیب و همچنین وظایف اختیارات مصرح در ماده مذکور برای شورای برنامه‌ریزی استان، به نظر می‌رسد مناسب‌ترین نهاد برای ایفای کارکرد مهمی که طرح مورد بررسی مد نظر دارد - «ضرورت حذف بوروکراسی‌های اداری در زمینه حمایت از سرمایه‌گذاری و ایجاد واحدهای تولیدی» - شورای مذکور باشد، اما در سطح ملی، طبق ماده واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام

مالی کشور»، «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» می‌تواند کارکردهای برشمرده شده در طرح را در جهت حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری و تسهیل فرایندهای صدور مجوزهای کسب‌وکار، انجام دهد. محور اصلی نکاتی که به بهانه نقد و بررسی «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولید» در گزارش حاضر تشریح شد، پرهیز جدی از ایجاد نهادهایی با عناوین مختلف برای انجام کارویژه‌های واحد و یکسان و در گام بعد، انحلال نهادهای موازی با صلاحیت‌های همپوشان در جهت افزایش کارآمدی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی است.

بر اساس توضیحات مطرح شده، رد کلیات طرح مورد بررسی پیشنهاد می‌شود.

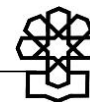
منابع و مأخذ

الف) کتب و گزارش‌ها

۱. امور کمیسیون‌ها، دبیرخانه‌ها و شوراهای اقتصاد، مجموعه اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی (مصوبات شورای اقتصاد)، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۳.
۲. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح، جلد اول، تهران: معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور، پاییز ۱۳۹۶.
۳. ذاکری، زهرا. «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۲)»: بررسی نظام برنامه‌ریزی استانی در ایران با تأکید بر ساختار شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۴۷۷، مهر ۱۳۹۴.
۴. 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، اردیبهشت ۱۳۹۱.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح یک فوریتی الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید» (الحاق به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، شماره مسلسل ۱۵۵۳۸-۲۲-۲، تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۱).
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، شماره مسلسل ۴۲-۱۵۵۳۸-۲۴۰، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۲/۲۲.
۷. مرکزالمیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان ۱۳۹۷.
۸. نامه رئیس اتاق ایران و دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به معاون پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۱۰/۱/۱۰۰۳۲ مورخ ۱۳۹۷/۹/۵.

ب) قوانین

۱. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۳/۱)
۲. «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)



۳. «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۳/۲۱)
۴. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)
۵. «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)
۶. «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های اقتصاد مقاومتی» (مصوب ۱۳۹۴/۳/۵)
۷. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)
۸. «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)

ج) منابع اینترنتی

1. <https://moghavemati.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=31371ebc-d664-45bc-a2d8-ec1c4aa20aa2>
2. <https://moghavemati.mporg.ir/Portal/View/Page.aspx?PageId=325055df-94e9-4bbc-b55a-94910b7d8b7f>
3. <https://www.isna.ir/news/97070704103>
4. <https://www.mizanonline.com/fa/news/441718>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۳۷۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل کمیته جذب سرمایه‌های داخلی و صدور مجوز ایجاد واحدهای تولیدی»

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

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

همکاران: حسن امجدیان، علی عبدالاحد (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، موسی شهبازی غیائی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب و کار
۲. تولید
۳. سرمایه‌گذاری
۴. قانونگذاری
۵. مجوز
۶. مقررات‌زدایی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۲/۲۵