

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴)

قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»

مقدمه

گرچه تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، همچنان یکی از دغدغه‌های اصلی فعالان اقتصادی است، اما تجربه قانونگذاری در این خصوص نشان داده که هرگونه اصلاح قوانین پیشین در این خصوص، نیازمند شناخت دقیق از موانع این مهم است. توضیح اینکه دو نوبت اصلاح «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) (طبق «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰))، با این پیش‌فرض صورت گرفت که صرفاً با اصلاح مفاد قانونی، فرایند سامان‌دهی و تسهیل مجوزهای کسب و کار تسریع خواهد شد، اما آنچه در عمل رخ داد، هدف قانونگذار را محقق نکرد.

اینکه اصلاح حکم قانونی مرتبط - که در هر دو نوبت با اصرار دولت و دستگاه متولی سامان‌دهی مجوزها صورت گرفت - نتوانسته به تسهیل صدور مجوزها کمک کند، نشان می‌دهد باید تدبیر دیگری غیر از اصلاح قانون برای حل این معضل اتخاذ شود. بررسی‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس در طول سال‌های گذشته درخصوص ارزیابی و نظارت بر اجرای قوانین مربوط نشان داد که آنچه در اولویت اصلاح قرار دارد، نظام اداری و به عبارت دقیق‌تر، بوروکراسی مسئول اجرای این سازوکار قانونی است.

واقعیت این است که اراده، انسجام و هماهنگی لازم برای تسهیل صدور مجوزها در دولت وجود ندارد. فقدان انسجام و هماهنگی، حتی در عدم توافق کلی اجزای دولت برای ارائه لایحه درخصوص موضوع مورد بحث نیز آشکار است. آنچه اکنون به‌عنوان طرح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی در دستور قرار گرفته است؛ پیش‌تر نیز در لایحه‌ای با عنوان «لایحه اصلاح مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، درج شده بود که با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی مواجه شد. اکنون، مجدداً مفاد مربوط به ماده (۷) با ویرایشی اندک، به‌عنوان طرح در دستور کار مجلس قرار گرفته است.

چنانکه پیش‌تر نیز در گزارش‌های کارشناسی مربوط توسط مرکز پژوهش‌های مجلس تصریح شده، اگر دیگر اجزای دولت در جریان تدوین و تصویب مفاد راجع به سامان‌دهی مجوزها قرار نگرفته باشند و با تدابیر پیشنهادی هماهنگ نباشند، شکست در دستیابی به اهداف در نظر تدوین‌کنندگان طرح (لایحه پیشین) قابل پیش‌بینی است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال چهارم

شماره ثبت:

۷۱۷

شماره چاپ:

۱۸۳۹

تاریخ چاپ:

۱۳۹۹/۱/۳۱

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفتر: مطالعات

اقتصادی

سایر دفاتر:

دفتر مطالعات

انرژی، صنعت و

معادن

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۶۹۹۸

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۲/۲۳

بر مبنای مطالب گفته شده، اولویت نخست این است که لایحه‌ای از سوی دولت با هدف رفع چالش‌های اساسی صدور مجوزهای کسب‌وکار و هماهنگی و اتفاق نظر مراجع ذیصلاح در این خصوص ارائه شود و چنانچه اصرار بر اصلاح این موضوع از طریق طرح وجود دارد، انجام اصلاحات اساسی در مفاد طرح ضروری است. در ادامه دلایل مخالفت با کلیات این طرح بیان می‌شود.

۱. بررسی کلیات طرح

در خصوص کلیات نکات زیر قابل ذکر است:

- الف) ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات آن، فرایند مشابهی برای صدور مجوزها پیش‌بینی کرده است و طرح پیشنهادی، احکامی مؤثر علاوه بر آنچه اکنون در قوانین مربوط وجود دارد، به احکام فعلی اضافه نکرده است.**
- ب) گرچه به نظر می‌رسد نیازی به تقنین در حوزه سامان‌دهی و تسهیل مجوزها نیست، با وجود این چنانکه اصرار برای اصلاح احکام مربوط وجود دارد، اصولاً این فرایند باید از طریق تقدیم لایحه توسط دولت، با ملاحظه انسجام و هماهنگی اجزای مجری، صورت گیرد.**
- ج) مقررات پیشنهادی در این پیش‌نویس عمدتاً ضمانت اجرا ندارند و در برخی موارد ضمانت اجرای اداری (قانون رسیدگی به تخلفات اداری) که در قانون فعلی پیش‌بینی شده، حذف شده است.**
- د) علاوه بر این امکان‌سنجی دسترسی به اهداف مقرر شده در قانون، تکلیف مصوبات پیشین نهادهای عالی در خصوص سامان‌دهی نظام مجوزها، اثربخشی اصلاح ترکیب هیئت مقررات‌زدایی و ضمانت اجرای پیش‌بینی شده برای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی با ابهام روبه‌رو است. تأکید بر این نکته ضروری است که تصویب طرح پیشنهادی، رافع مشکلات در صدور مجوزها نخواهد بود و عملاً قانونگذاری جهت اصلاح مجوزها راه چاره نیست (به غیر از برخی موارد که نیازمند اصلاح قانون است مثلاً مواد (۵) و (۶۹) قانون دفاتر اسناد رسمی و تبصره ماده (۱) قانون کیفیت اخذ پروانه و کالت دادگستری و همچنین قوانین موجد انحصار)**

۲. بررسی مفاد طرح

۲-۱. تعریف مجوز در ماده (۱)

در تعریف مجوز در ماده (۱) طرح پیشنهادی، برخلاف بند «۲۱» ماده (۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، عبارت «کسب‌وکار» حذف شده است که این موضوع سبب شمول این تعریف، نسبت به همه مجوزهای صادره توسط مراجع موضوع این قانون، حتی مجوزهایی که جنبه اقتصادی ندارند، نیز خواهد شد، بنابراین، این تعریف از این منظر واجد ایراد است. علاوه بر این، در این تعریف «اجازه» و «سند مکتوب» به یک معنا به کار رفته و تکرار شده است که زائد به نظر می‌رسد. همچنین، تعریف ارائه شده، نسبت به تعریف قانون فعلی، نوآوری ندارد و رافع مشکل نیست.

۲-۲. عدم ارائه تعریف مناسب از «کسب‌وکار»

کسب‌وکار در بند «ث» ماده (۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی) بدین صورت تعریف شده است: «کسب‌وکار به هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی از قبیل تولید، خرید و فروش کالا و خدمات به قصد کسب منافع

اقتصادی اطلاق می‌شود». این تعریف دارای سه اشکال است که در این طرح مرتفع نشده است به‌ویژه آنکه این طرح درصدد شمول همه مجوزهاست که بر اهمیت جامعیت تعریف کسب‌وکار می‌افزاید.

اشکال اول، قید «اقتصادی» در عبارت «هر نوع فعالیت تکرارشونده و مشروع اقتصادی» است که به‌نظر می‌رسد لزومی نداشته باشد. زیرا بُعد اقتصادی فعالیت، مسئله کسب درآمد است که در انتهای تعریف ذکر شده و خود فعالیت لزوماً صفت «اقتصادی» نخواهد داشت. مثلاً ممکن است فردی فعالیت فرهنگی انجام دهد و از آن کسب درآمد کند. یعنی آنچه مهم است موضوع کسب درآمد است که در انتهای تعریف ذکر شده دیگر نیاز به ذکر قید اقتصادی در کنار فعالیت نیست.

اشکال دوم، این است که برای فعالیت مصادیقی تحت عنوان «تولید، خرید و فروش کالا و خدمات» شمرده شده است که به‌نظر می‌رسد ذکر آن ضروری نباشد، زیرا ممکن است در برخی موارد به مستمسکی برای دور زدن قانون تبدیل شود و با نبود آن خللی به تعریف وارد نمی‌شود.

اشکال سوم، نیز این است که گفته است فعالیت به قصد کسب منافع اقتصادی صورت گیرد. اما از آنجایی که مفهوم «قصد» جنبه درونی دارد و هر فردی فقط خودش از قصدش اطلاع دقیق دارد ممکن است تبدیل به مستمسکی برای دور زدن قانون تبدیل شود و گفته شود که برخی افراد فعالیت را به قصد کسب منفعت اقتصادی انجام نمی‌دهند، اما دیگران منافع اقتصادی را برای آنها فراهم می‌کنند! (کما اینکه در حال حاضر چنین مسائلی از سوی برخی مشاغل مطرح می‌شود).

۳-۲. تعریف درگاه ملی مجوزهای کشور، درگاه تخصصی مجوز یا ایجاد کسب‌وکار در ماده (۱)

در تعریف این دو عبارت، تفکیک کارکرد بین این دو درگاه مشخص نشده است و این موضوع سبب ابهام در اجرا خواهد شد؛ همچنین در تعاریف از واژه‌هایی مبهم مانند «مدیریت» و «راهبری» استفاده شده که بر ابهام موضوع می‌افزاید. با توجه به لزوم کاهش هزینه و بوروکراسی متقاضیان اخذ مجوز، بند «۲۳» ماده (۱) پیشنهادی، یعنی تعریف درگاه تخصصی مجوز، زائد است. بنابراین، با توجه به اینکه در بند «۲۲» قانون موجود، پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار تعریف شده و این تعریف کامل‌تر از تعریف پیشنهادی در بند «۲۲» طرح پیشنهادی است، مشخص نیست که تعریف پیشنهادی چه مفاهیمی را به بند «۲۲» ماده (۱) قانون فعلی اضافه می‌کند.^۱

۴-۲. تعریف مراجع صادرکننده مجوز در ماده (۱)

با توجه به ماده (۵) قانون محاسبات عمومی، که مؤسسه و نهاد عمومی غیردولتی را تعریف کرده است و همچنین با توجه به اینکه در ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، این مؤسسات جزء دستگاه‌های اجرایی شمرده شده‌اند، بنابراین، اشاره مجدد به آن نیاز نیست. همچنین در ماده (۸۶) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، اشخاص مشمول قانون شمارش شده‌اند و هدف از تعریف مجدد مراجع صادرکننده مجوز روشن نیست. مگر اینکه مقصود گسترش دایره شمول قانون به نهادهایی مانند قانون و کلا یا قانون دفاتر اسناد رسمی است که به‌دلیل عدم تصریح، شمول آنها همچنان با ایراد روبه‌رو خواهد بود.

۱. پایگاه اینترنتی است که شرایط دریافت و تمدید مجوزهای کسب‌وکار در همه مشاغل، صنایع، کشاورزی، خدمات به تفکیک در آن درج و پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون مرجع رسمی اعلام شرایط صدور یا تمدید مجوزهای کسب‌وکار محسوب می‌شود.

۲-۵. جزء «۲-۲» بند «الف» ماده (۲)

عبارت «تسهیل و تسریع شرایط و... الزام و اختیار جدیدی ایجاد نمی‌کند و زائد به نظر می‌رسد.

۲-۶. جزء «۲-۵» ماده (۲) و بند «ک» ماده (۲)

یکی از وظایف و اختیاراتی که در طرح پیشنهادی برای هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار در نظر گرفته شده است، «تدوین و ابلاغ برنامه اجرایی - عملیاتی ارتقای رتبه و امتیاز ایران در جایگاه شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار» است... با توجه به آنکه در بند «الف» ماده (۲۲) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) این تکلیف برعهده وزارت امور اقتصاد و دارایی نهاده شده است، ضرورت و توجیهی برای سپردن آن به هیئت مقررات‌زدایی وجود ندارد. ایرادی که شرح داده شد، درخصوص بند «ک» [بند «ی» متن جدید] ماده (۷) نیز صدق می‌کند؛ زیرا در بند مذکور نیز تهیه و ابلاغ «برنامه اجرایی - عملیاتی ارتقای رتبه و امتیاز ایران در شاخص سهولت کسب‌وکار» به‌عنوان یکی از تکالیف هیئت مقررات‌زدایی پیش‌بینی شده است.

۲-۷. قسمت پایانی تبصره «۱» بند «الف» ماده (۲)

عبارت «کلیه مصوبات هیئت مذکور الی آخر...» با هدف لازم‌الاجرائی بیشتر مصوبات هیئت مقررات‌زدایی نگاشته شده است؛ اما اگر جایگاه هیئت مقررات‌زدایی و مصوبات آن در سلسله‌مراتب نهادهای مقرراتگذار مشخص باشد، چنین تأکیدی زاید است. نکته اساسی این است که هم جایگاه هیئت مقررات‌زدایی با ترکیب فعلی و همچنین ترکیب پیشنهادی در لایحه و طرح و هم ارزش حقوقی مصوبات آن، مبهم است و بدین ترتیب، تأکیدی که برای لازم‌الاجرا بودن مصوبات آن در این بند طرح صورت گرفته، بلااثر خواهد بود.

۲-۸. بند «ج» ماده (۱)

با توجه به اینکه مرکز ملی رقابت، صلاحیت و امکان کافی برای رسیدگی شکایات موضوع این بند را ندارد، تغییر ساختار این طرح الزامی است، به‌نظر می‌رسد تشکیل کمیته‌ای فرعی ذیل هیئت مقررات‌زدایی برای رسیدگی به این نوع شکایات در قالب فرایند چندمرحله‌ای لازم است: متقاضی به کمیته شکایت می‌کند، در صورت تأیید نظر متقاضی موضوع به دستگاه اجرایی منعکس خواهد شد. در صورت استنکاف دستگاه اجرایی، موضوع به هیئت مقررات‌زدایی منتقل و نسبت به ارجاع آن به مراجع اداری و قضایی اقدام شود. در هر صورت، برای تحقق این پیشنهاد، طرح نیازمند بازنگری کلی است.

۲-۹. تبصره «۱» بند «ج» ماده (۲)

در ماده (۳۲) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، قوه قضائیه مکلف شده است «برای رسیدگی به تخلفات و جرائم ناشی از اجرای این قانون و قانون بازار اوراق بهادار شعب خاصی را تعیین کند». بدین ترتیب به‌نظر می‌رسد با وجود حکم این ماده، نیازی به حکم تبصره «۱» بند «ج» ماده (۲) نخواهد بود.

۱۰-۲. بند «ه» ماده (۱)

مفهوم اشباع بازار در قوانین تعریف نشده و ممکن است ابهام در تعریف آن موجب عدم اجرایی شدن مفاد این بند شود. بنابراین، عبارت باید به گونه‌ای اصلاح شود که رافع ایرادات اجرایی احتمالی باشد.

همچنین با توجه به تفاوت ماهیتی بین تخلفات موضوع این مواد و نقض قواعد رقابت و با توجه به ماهیت تخلفات اداری این نقض مقررات، در قانون فعلی، ضمانت‌های اجرایی در نظر گرفته شده بود، در متن پیشنهادی حذف شده و دلیل آن مشخص نیست.

۱۱-۲. عدم رفع چالش انحصار در صدور مجوز

یکی از مشکلات جدی در موضع صدور مجوزهای کسب‌وکار، وجود انحصار در صدور مجوز است که برای رفع این معضل چاره‌اندیشی مناسبی در طرح صورت نگرفته است. الکترونیکی شدن صدور مجوز، هزینه‌ها و مراحل صدور مجوز را کوتاه می‌کند، ولی مشکل انحصار را حل نمی‌کند. در واقع دستگاه متولی صدور مجوز اگر در صدور مجوز تعارض منافع داشته باشد، احکام قانونی مبنی بر تسریع صدور مجوز رافع مشکل انحصار نخواهد شد.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به ماده (۷) فعلی و عملکرد هیئت مقررات‌زدایی، به نظر می‌رسد راهکار اصلاح وضعیت موجود نه تصویب قانون جدید، بلکه اصلاح نگرش دولت به مقوله سامان‌دهی مجوزها و در نظر گرفتن ستادی پُر قدرت و متمرکز برای انجام تکلیف پیش‌گفته است. به عبارت روشن‌تر، مانع اصلی در عدم سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار، به عدم توانایی و قابلیت بوروکراسی در دولت از یک‌سو و وجود برخی انحصارها و تعارض منافع در صدور مجوز بازمی‌گردد، نه به نقصان یا خلأ قانونی. لذا تصویب این طرح چنانکه پیش‌تر نیز دقیقاً همین اتفاق رخ داد و اصلاح ماده (۷) در قالب تقدیم طرحی که منجر به تصویب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»، (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) شد، محملی برای به تعویق انداختن انجام وظایف قانونی و توجیه کم‌کاری‌ها و ناهماهنگی‌های درون دولت مهیا کرد.

از سوی دیگر، با توجه به اینکه طرح پیشنهادی واجد ایرادات اساسی از جمله ابهام در تعاریف ارائه شده، تغییر بلاوجه نکات مثبت قانون فعلی و عدم مطالعه مستند مبنی بر مزیت طرح نسبت به وضعیت فعلی است و در برخی موارد نکات مثبت قانون موجود را نیز حذف کرده است، پیشنهاد می‌شود کلیات طرح مورد بررسی رد شود و در اولویت نخست، دولت لایحه‌ای با قید فوریت به مجلس ارائه کند و چنانچه اصرار بر اصلاح این موضوع از طریق طرح وجود دارد اصلاحات اساسی در رویکردها و رویه‌های اعطای مجوز ضروری است.

