

شماره چاپ:

شماره ثبت: ۱۴۸

دوره یازدهم – سال اول

تاریخ چاپ:

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**«طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»**

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۷۲۵۰  
آبان‌ماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

- ۱ ..... چکیده
- ۲ ..... مقدمه
- ۴ ..... ۱. ارزیابی کلیات طرح
- ۱-۱ ..... وجود قوانین و مقررات متعدد در نظام قانونی فعلی در خصوص لزوم کسب نظر از بخش خصوصی
- ۴ ..... در تدوین مقررات
- ۱-۱-۱ ..... ماده (۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- ۱-۱-۲ ..... ماده (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- ۱-۱-۳ ..... ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار
- ۱-۱-۴ ..... بخشنامه معاون اول رئیس جمهور (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹)
- ۱-۱-۵ ..... بخشنامه معاون حقوقی رئیس جمهور (مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹)
- ۱-۱-۶ ..... لزوم نظرخواهی در بخش خصوصی در برخی دیگر از مفاد قانونی
- ۱-۲ ..... آیا می توان با وضع قانون جدید، قوانین و مقررات موجود را اجرایی کرد؟
- ۲ ..... ۲. ارزیابی مفاد طرح
- ۲-۱ ..... ناقص بودن نهادهای مشمول حکم
- ۲-۲ ..... عدم برخورداری وزیر امور اقتصادی و دارایی از صلاحیت های پیش بینی شده در طرح پیشنهادی
- ۲-۳ ..... در نظر گرفتن صلاحیتی فراقانونی برای بخش خصوصی در نظارت بر مقررات
- ۱۱ ..... جمع بندی و نتیجه گیری
- ۱۲ ..... منابع و مآخذ



## اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»

### چکیده

در «طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مکلف شده‌اند پیش‌نویس هر نوع مقرر را در دسترس اتاق‌های بازرگانی و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی قرار دهند تا اگر اعتراضی نسبت به آنها بود، اصلاح شود. همچنین رونوشتی از این اعتراض به وزیر امور اقتصادی و دارایی ارسال خواهد شد و وی مکلف خواهد بود به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی، «زیر چهار روز نسبت به صدور حکم تأیید، اصلاح یا لغو مصوبه اقدام نماید». همچنین در صورت بی‌توجهی وزیر اقتصاد، هر شخص حقوقی و حقیقی می‌تواند نسبت به مصوبه، به معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضائیه حسب مورد شکایت کند.

متن ماده‌واحد مذکور به‌منظور اجرایی شدن مؤثر فرایند کسب نظر از بخش خصوصی و تعاونی تنظیم شده است. در گزارش حاضر توضیح داده شده است که **اولاً**، قوانین و مقررات متعددی در خصوص مکلف کردن دولت به اخذ نظر بخش خصوصی و تعاونی در تنظیم و تدوین هر مقرر وجود دارد (برای مثال، مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار) و نیازی به تصویب قانون جدید نیست. علاوه بر این، تصویب قانون جدید، کمکی به اجرای احکام قانونی موجود نمی‌کند، بلکه انجام فرایند نظرخواهی از بخش خصوصی و تعاونی در تدوین پیش‌نویس مقررات، نیازمند تصمیم و عزم مقامات

اجرائی و همچنین آمادگی بخش خصوصی و تعاونی برای مشارکت مؤثرتر و فعالانه‌تر در مقررات‌گذاری است.

ثانیاً، در نظر گرفتن حق اعتراض به مقررات نزد وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، معاون اول رئیس‌جمهور یا معاون اول قوه قضائیه، مغایر با اصول متعدد قانون اساسی و قوانین عادی است. بنابراین، رد کلیات ماده‌واحد پیشنهادی، توصیه می‌شود.

#### مقدمه

«طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط<sup>۱</sup> کسب‌وکار»، با هدف مشارکت بیشتر و مؤثرتر بخش خصوصی در مرحله تدوین پیش‌نویس مقررات تنظیم شده است. متن کامل طرح در کادر ۱ آمده است.

---

۱. در عنوان طرح پیشنهادی، عنوان قانون به اشتباه «قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار» درج شده است.



### کادر ۱. متن «طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»

«وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، اقتصاد، بهداشت و درمان، راه و شهرسازی، نفت و نیرو و نیز بانک مرکزی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند پیش‌نویس هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل، بخشنامه و ابلاغیه را قبل از صدور، به مدت یک هفته کاری در سایت خود آگهی عمومی کرده و در اختیار اتاق‌های بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران، تعاون، اصناف و خانه صنعت و معدن و تجارت ایران، قرار دهند تا در صورت وجود اعتراض تشکل‌های ذکر شده غیردولتی [۱]، نسبت به اصلاح آن به مدت حداکثر دو روز از زمان پایان فرصت اعتراض اقدام نمایند. معترضان مکلفند رونوشت اعتراض خود را برای وزیر اقتصاد ارسال دارند. در صورت عدم پذیرش اعتراض توسط دستگاه صادرکننده پس از دو روز از زمان پایان مهلت اعتراض، وزیر اقتصاد به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی مکلف است ظرف مدت چهار روز نسبت به صدور حکم تأیید، اصلاح و یا لغو مصوبه اقدام نماید. در صورت عدم واکنش مثبت و یا منفی وزیر اقتصاد به شکایت وارده در مهلت مقرر در رد، تأیید و یا اصلاح مصوبه صادره، هر شخص حقیقی و یا حقوقی می‌تواند نسبت به مصوبه موصوف به معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضائیه حسب مورد شکایت کند. معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضائیه حسب مورد مکلفند به محض وصول شکایت حداکثر به مدت یک هفته نسبت به تعیین تکلیف موضوع اقدام نمایند.

خسارت احتمالی ناشی از تأیید مصوبه توسط معاون اول قوه مجریه و یا قضائیه، مسئولیتی را متوجه آنها نخواهد کرد. در صورت عدم رسیدگی به شکایت و ورود خسارت، فرد مقصر دارای مسئولیت مدنی و جبران ضرر و زیان وارده می‌باشد.

مقررات این ماده مانع طرح شکایت در دیوان عدالت اداری براساس قوانین مربوطه نخواهد بود.

در ماده‌واحد پیشنهادی، ایرادهای متعدد ماهوی و شکلی وجود دارد. مهم‌تر اینکه در نظام قانونی فعلی، قوانین و مقررات متعددی در راستای هدف طراحان طرح وجود دارد و بنابراین، لزومی به تصویب احکام جدید نیست. در ادامه در دو بخش کلیات و مفاد، به ارزیابی طرح پرداخته شده است.

## ۱. ارزیابی کلیات طرح

۱-۱. وجود قوانین و مقررات متعدد در نظام قانونی فعلی در خصوص لزوم کسب نظر

از بخش خصوصی در تدوین مقررات

در احکام قانونی و مقررات متعددی، دولت مکلف شده است نظرات تشکل‌های اقتصادی را پیش از اصلاح یا تدوین «مقررات»، اخذ کند. مهم‌ترین آنها به شرح زیر است:

۱-۱-۱. ماده (۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در این ماده مقرر شده است: «دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب‌وکار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید».

۱-۱-۲. ماده (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در این ماده تصریح شده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند».

۱-۱-۳. ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در ماده (۲۴) قانون مذکور مقرر شده است: «دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به‌منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجرا، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند».



**تبصره -** هیئت وزیران پس از کسب نظر مشورتی شورای گفتگو، زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام می‌کند. مواردی که محرمانه بودن آن اقتضا داشته باشد، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرایی، مستثناست.»

#### ۴-۱. بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹)

از آنجا که عملکرد دولت در اجرای مفاد گفته شده، قابل قبول نبوده است، مقررات بیشتری در این خصوص به تصویب رسیده است. در واقع، یکی از شواهد عدم اجرای بایسته و مؤثر مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، مطالبات بخش خصوصی و تعاونی مبنی بر تکرار ضرورت نظرخواهی از تشکل‌ها توسط مقامات و نهادهای متعدد است. معاون اول رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹)، پس از گذشت حدود پنج سال از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، بر اجرای مفاد آن توسط تمام دستگاه‌های اجرایی تأکید کرده است. متن بخشنامه در کادر ۲ قید شده است.

#### کادر ۲. بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور در خصوص تأکید بر اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار - مصوب ۱۳۹۰ - و نظر به لزوم بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های غیردولتی اقتصادی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی و در ارائه پیشنهاد برای تصویب مقررات دولتی، نظر تشکل‌های ذی‌ربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند. دفتر هیئت دولت و کمیسیون‌های دولت نیز در فرایند بررسی پیشنهادهای مربوط، ضمن اخذ نظر کتبی تشکل‌های ذی‌ربط، در صورت لزوم از نماینده آنها برای شرکت در جلسات دعوت می‌کند.

## ۵-۱-۱. بخشنامه معاون حقوقی رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹)

اخيراً، با پیگیری کمیته ماده (۱۲) موضوع قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور،<sup>۱</sup> معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای در خصوص «چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب‌وکار، مجدداً بر ضرورت اجرای مفاد قانونی ناظر بر به مشارکت گرفتن بخش خصوصی و تعاونی در تدوین و اصلاح مقررات تأکید کرد (کادر ۳).

### کادر ۳. بخشنامه معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص تأکید بر اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰ مبنی بر لزوم بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های اقتصادی غیردولتی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلفند:

۱. در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب‌وکار و در ارائه پیشنهاد برای تصویب مقررات، نظر اتاق‌ها و سایر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را اخذ و در تدوین و اصلاح مقررات مورد توجه قرار دهند و از نماینده آنها برای شرکت در جلسات دعوت کنند.
۲. در راستای تضمین اجرای مواد فوق‌الذکر، به همراه پیشنهاد تدوین یا اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، پیشنهادها و نظارت دریافتی از تشکل‌های ذی‌ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد بهره‌گیری از آنها در پیش‌نویس، مصوبات مزبور را به مرجع تصمیم‌گیرنده ارسال نمایند.
۳. گزارش سالیانه عملکرد خود در اجرای این بخشنامه را به همراه مستندات آن در پایان هر سال، به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ارسال نمایند.

۱. در شصت‌ونهمین جلسه کمیته ماده (۱۲) (مورخ ۱۳۹۸/۲/۹) مقرر شد:

۱. «معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری طی بخشنامه‌ای به معاونت‌های تابعه خود اعلام نماید که در تدوین و اصلاح قوانین و مقررات دولت و دستگاه‌های اجرایی، کنترل‌های لازم را به‌منظور رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود محیط کسب‌وکار (اخذ نظر از تشکل‌های بخش خصوصی موضوع ماده (۵) قانون بهبود مستمر فضای کسب‌وکار) به‌عمل آورند.

۲. در راستای تحقق بند اول مقرر شد اتاق بازرگانی ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف کشور، لیست تشکل‌های خود را به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری ارسال نمایند.

۳. اتاق‌ها در صورت عدم اخذ نظر از تشکل‌های بخش خصوصی در اصلاح و تدوین قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی از سوی دولت و دستگاه‌های اجرایی، سریعاً این امر را به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری جهت پیگیری اعلام نمایند». ر. ک.: وب‌سایت کمیته ماده (۱۲) در نشانی اینترنتی زیر:

<http://www.madeh12.ir/fa/operation/agendaandresolutions/year98>



## ۶-۱. لزوم نظرخواهی در بخش خصوصی در برخی دیگر از مفاد قانونی

علاوه بر موارد پیش گفته، در برخی مفاد قانونی نیز تأکید بر استفاده از نظرات تشکل‌های اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات ادامه دارد. دو مورد از آنها در کادر ۴ ذکر شده است.

### کادر ۴. مفاد قانونی مؤکد برای استفاده از نظرات تشکل‌های اقتصادی

#### در تدوین قوانین و مقررات

جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)

در حکم مذکور وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است «با رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و دریافت نظرات اتاق‌ها، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و دیگر تشکل‌های سراسری کارفرمایی و کارگری، ظرف مدت چهارماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به درج فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی - ساخت، فناوری‌های داخلی و رتبه‌بندی در سامانه متمرکز موضوع جزء «۱» این بند اقدام کند...».

«قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰)

در ماده واحد مذکور مقرر شده حکمی به شرح زیر به‌عنوان ماده (۶۱) به قانون مذکور الحاق شود: «به‌منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی، به‌ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه‌تمام، 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، آیین‌نامه اجرایی لازم را با مشورت شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی در چارچوب اختیارات قانونی تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

## ۱-۲. آیا می‌توان با وضع قانون جدید، قوانین و مقررات موجود را اجرایی کرد؟

چنانکه گفته شد، طرح مورد بررسی با هدف اجرایی شدن احکامی تنظیم شده است که در اجرا، با موانع مختلفی مواجه شده‌اند. سؤال مهم این است که اگر دولت از دعوت بخش خصوصی برای تنظیم مقررات خودداری می‌کند و علاقه‌ای به مشارکت آنها ندارد و یا بخش خصوصی از قابلیت‌های نهادهای برای مشارکت مؤثر و مفید در مقرراتگذاری برخوردار نیست، آیا تصویب قانون جدید می‌تواند به حل معضلات در این باره بینجامد؟ پاسخ، منفی است. به‌طور کلی، این پیش‌فرض خطا سبب شده است که انبوهی از مفاد قانونی برای اجرای مفاد قانونی معتبر به تصویب برسند؛ درحالی که باید بر اجرای قانون و اعمال مؤثر ابزارهای نظارتی متمرکز شد.

ازسوی دیگر، تدوین پیش‌نویس یک قانون خوب که مفاد آن قابل اجرا باشد و بتواند به اجرای مفادی از قوانین اجرا نشده پیشین کمک کند، نیازمند دقت نظر و استفاده از نظرات کارشناسی دقیق و مشورت با نهادهای ذی‌صلاح است. پیش‌نویس قوانینی مانند طرح مورد بررسی، به‌شدت ضعیف و پرایراد است. در ادامه به برخی از ایرادهای آن اشاره خواهد شد.

## ۲. ارزیابی مفاد طرح

### ۱-۲. ناقص بودن نهادهای مشمول حکم

در ماده‌واحد پیشنهادی، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، اقتصاد، بهداشت و درمان، راه و شهرسازی، نفت و نیرو و نیز بانک مرکزی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، مکلف شده‌اند در مرحله تنظیم پیش‌نویس مقرر، فرایندی خاص را به انجام برسانند. سؤال این است که چرا برای مثال وزارت صنعت،



معدن و تجارت و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که مرجع تصویب مقرراتی به مراتب اثرگذارتر و مهم‌تر از برخی نهادهای برشمرده شده در متن طرح برای محیط کسب‌وکار هستند، مشمول احکام پیشنهادی نیستند؟ این نقصان نشان می‌دهد چند نهاد برشمرده شده در متن، بدون در نظر گرفتن ملاحظات و معیارهای مشخص، انتخاب شده‌اند.

## ۲-۲. عدم برخورداری وزیر امور اقتصادی و دارایی از صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در طرح پیشنهادی

در طرح پیشنهادی، تلاش شده است از اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، در راستای لازم‌الاجرا کردن مؤثرتر حکم قانونی استفاده شود. بدین ترتیب که پیشنهاد شده «معتراض مکلفند رونوشت اعتراض خود را برای وزیر اقتصاد ارسال دارند. در صورت عدم پذیرش اعتراض توسط دستگاه صادرکننده پس از دو روز از زمان پایان مهلت اعتراض، وزیر اقتصاد به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی، مکلف است ظرف مدت چهار روز نسبت به صدور حکم تأیید، اصلاح و یا لغو مصوبه اقدام نماید».

باید توجه داشت که هیئت مقررات‌زدایی، نهادی متشکل از اعضای از قوای سه‌گانه است و وزیر امور اقتصادی و دارایی، مانند دیگر نهادها از این دست، دارای رأیی برابر با دیگر اعضاست و نمی‌توان اختیاراتی فراقانونی برای وی در نظر گرفت. توجه به مفاد تبصره «۳» ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» از حیث ترکیب و کارکرد هیئت مذکور، مفید است (کادر ۵).

### کادر ۵. تبصره «۳» ماده (۷)

#### «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»

کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می‌کنند موظفند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می‌کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام‌الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام‌الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی‌ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط، تشکیل می‌شود. این هیئت موظف است حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار 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 کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد. مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد.

**توضیح:** این تبصره به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، اصلاح شده و آنچه آمده، متن قانونی معتبر است.



۲-۳. در نظر گرفتن صلاحیتی فراقانونی برای بخش خصوصی در نظارت بر مقررات رویه‌های پیش‌بینی شده در طرح پیشنهادی برای مشارکت در مقررات، به‌قدری فراتر از مفاد قانون اساسی و قوانین عادی است که بخش خصوصی و هر یک از فعالان اقتصادی را تبدیل به مرجع نظارت بر مقررات‌گذاری خواهد کرد. آنچه پیشنهاد شده، آشکارا مغایر با قانون اساسی و ملاحظات کارشناسی است به‌طوری که در نظر اداره کل تدوین قوانین (معاونت قوانین)، به برخی از آنها به این شرح اشاره شده است:

«... ۵. در بخشی از ماده الحاقی پیشنهادی، حکم به امکان شکایت هر شخص (اعم از حقیقی و حقوقی) نسبت به پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل، بخشنامه و ابلاغیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های موضوع ... طرح، نزد معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضائیه، با وجود امکان قانونی شکایت افراد از مصوبات دولتی خلاف قانون نزد دیوان عدالت اداری، محلی از اعراب ندارد.

... ۷. در بخشی از ماده پیشنهادی حکم به مسئولیت مدنی فرد مقصر و تکلیف او به جبران ضرر و زیان وارده داده شده است؛ این در صورت است که افراد موضوع حکم مذکور تعدادی از وزارتخانه‌ها (جهاد کشاورزی، اقتصاد، بهداشت و درمان، راه‌وشهرسازی، نفت و نیرو) و دستگاه‌ها (بانک مرکزی، سازمان تأمین اجتماعی، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور) است که شخص حقوقی هستند و تصمیمات آنها در قالب تهیه پیش‌نویس آیین‌نامه و ... تصمیمی جمعی است؛ لذا حکم به مسئولیت مدنی فرد موضوعیت پیدا نمی‌کند.

۸. با عنایت به حکم ماده (۱) قانون تشکیلات و آیین‌دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب [۱۳۹۰/۹/۲۲] مبنی بر صلاحیت دیوان عدالت اداری نسبت به رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران، واحدها و آیین‌نامه‌های دولتی

خلاف قانون یا شرع یا خارج از حدود اختیارات مقام تصویب‌کننده، حکم سطر آخر ماده پیشنهادی موضوع طرح مبنی بر امکان طرح شکایت در دیوان عدالت اداری، مصداق قانونگذاری تکراری است.»

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

«طرح اصلاح قانون بهبود مستمر [محیط] کسب‌وکار» واجد ایرادهای متعدد ماهوی و شکلی است. علاوه بر این، در حال حاضر، قوانین و مقررات متعددی که تأمین‌کننده هدف طراحان طرح مورد بررسی است، در نظام حقوقی کشور وجود دارد که نیازمند پیگیری و نظارت است. بنابراین، پیشنهاد می‌شود کلیات طرح، رد شود.

### منابع و مأخذ

۱. «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰).
۲. «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).
۳. «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵).
۴. بخشنامه معاون اول رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹).
۵. بخشنامه معاون حقوقی رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹).



شماره مسلسل: ۱۷۲۵۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون بهبود محیط کسب و کار»

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

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، موسی شهبازی غیاثی، سیدعلی روحانی

اظهارنظر کننده: محمدهادی زرافشان (دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

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



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۸/۲۷