

**مطالبه اجرای اثربخش مواد ۲ و ۳
قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار**



طرح مسئله



ظرفیت‌های موجود قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار

مواد ۲۴ و ۳۰ تکلیف به دولت و دستگاه‌های اجرایی در خصوص اطلاع‌رسانی مقتضی تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌ها

تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴، یک گام به جلو برای ثبات بخشی و شفافیت قوانین و مقررات حوزه کسب و کار

قابل تقدیر و مطالبه جدی اجرای صحیح و نظارت و پایش

مواد ۲ و ۳ بهره‌مندی از ظرفیت بخش خصوصی و تعاونی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی با هدف تسهیل‌گری در امور اقتصادی و شناسایی قوانین مخل کسب و کار

به دلیل نبود ضمانت اجرایی و سازوکار دقیق و الزام آور، تا کنون این قانون به خوبی اجرا نشده است و حتی در طرح پایش فضای کسب و کار نیز گزارش دقیقی از عملکرد اجرای این مواد در دست نمی‌باشد.

نیازمند مطالبه جدی و تدوین سازوکار مشخص برای اجرا

- با توجه به اینکه اهم مشکلات کسب و کارها در خصوص قوانین و مقررات، مربوط به عدم آگاهی و اطلاع قبلی از قوانین ابلاغی است، می‌توان مهمترین راه حل در تقلیل اثرات اخلاص آور قوانین و مقررات مخل کسب و کار را نه تنها شناسایی این دسته از قوانین، بلکه جلوگیری از تصویب و ابلاغ چنین قوانینی، مطرح نمود.

- یکی از عوامل اصلی عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور که در قالب اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام بروز می‌نماید و نهایتاً منجر به پدیده تورم قوانین و مقررات می‌شود، عدم دریافت نظرات بخش خصوصی و طبعاً عدم اطلاع از مواضع آنها در مورد قوانین، به عنوان مهمترین دینفعان هر مقررره از سوی نهادهای تهیه کننده لوایح و طرح‌هاست.

شواهدی از عدم اجرای مواد ۲ و ۳

۱ گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس از اجرای قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار

۲ گزارش پایش احکام قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار اتاق ایران

۳ تکرار مفاد این مواد در بخشنامه‌ها و قوانین متعاقب که نشان از عدم اجرا و ضرورت بر تاکید الزام اجرا دارد و خود موجب تورم قوانین در این حوزه شده است:

- دستور معاون اول رئیس جمهور طی بخشنامه مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۹
- ماده ۶۰ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
- بخشنامه معاونت حقوقی ریاست جمهوری خطاب به کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی، استانداری‌ها و سایر دستگاه‌های اجرایی مورخ ۱۴۰۰/۱۰/۲۵
- بخشنامه معاون حقوقی رئیس جمهور پیرامون "چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب و کار" ابلاغی در ۱۳۹۸/۰۴/۱۹
- ماده ۱۴۳ آیین نامه داخلی مجلس اصلاحی ۱۳۹۴/۱۱/۰۴
- ماده ۳ دستورالعمل نحوه تدوین مقررات مرتبط با محیط کسب و کار مصوب ۱۴۰۳
-

رویه‌های غیرمتعارف اینچنینی مبنی بر ضرورت **یادآوری اجرای تکالیف مصرح در یک قانون** به دستگاه‌های اجرایی در قالب بخشنامه‌ها و سایر قوانین مرتبط نتیجتاً بار تورم قوانینی ایجاد نموده است که فقط بر اجرای یک قانون دیگر تاکید دارد که این خود نیاز به آسیب شناسی این موضوع دارد که دلایل استنفاف از یک تکلیف مصرح در قانون چیست که با وجود تاکیدات مکرر و چندین باره بر اجرای آن قانون در خلال قوانین موخر دیگر نیز راهگشا نبوده است.



فقدان ضمانت اجرایی؛ حلقه مفقوده اجرای قانون

بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد، طی ده سال گذشته مفاد مواد ۲ و ۳ به صورت موردی و بسیار محدود اجرایی شده است که در این خصوص می‌توان فقدان ضمانت اجرایی را یکی از دلایل بروز این مساله مطرح نمود. در واقع این قانون تکلیف اجرایی دارد، اما برای آن ضمانت اجرایی و ابزار تنبیهی در صورت استتکاف تعریف نشده است. لذا مشخص نشده است که:

۱ اگر این قانون در دستگاه‌های اجرایی، اجرا نشود چه جریمه‌ای برای آن دستگاه در نظر گرفته خواهد شد.

۲ و یا اگر هنگام تغییر ناگهانی قوانین و مقررات، از بخش خصوصی نظرخواهی نشود و بخش خصوصی از این منظر متضرر شود، کدام ارگان یا دستگاه مسئول این خسارت است؟

هدف اصلی

مطالبه از دولت برای الزام دستگاه‌های مقررات‌گذار به ایفای تکلیف قانونی مبنی بر دریافت نظرات اتاق‌ها و تشکل‌های بخش خصوصی در تدوین قوانین و مقررات به عنوان حقوق حداقلی فعالان اقتصادی

موانع احتمالی در تحقق هدف

- خودداری و عدم تمایل دولت برای دعوت از بخش خصوصی در تنظیم مقررات
- ضعف نهادی برای مشارکت موثر و فعالانه در تدوین و اصلاح قوانین

الزامات اصلی تحقق هدف

- تصمیم و عزم مقامات اجرایی
- آمادگی بخش خصوصی برای مشارکت مؤثرتر و فعالانه‌تر در مقررات‌گذاری





برنامه عملیاتی برای تحقق اهداف

۱. مستندسازی موارد نقص اجرای قانون

۲. تاکید بر تبعات ادامه وضع موجود

۳. استفاده از ظرفیتهای موجود

۴. شناسایی و طبقه‌بندی دستگاههای مقررات‌گذار بر اساس نحوه عملکرد

۵. ایجاد سازوکار قابل پیگیری

۶. تدوین آئین‌نامه اجرایی مواد ۲ و ۳



۱. مستندسازی موارد نقص اجرای قانون

تدوین مستندات در خصوص عملکرد مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار از مسیرهای زیر قابل پیگیری خواهد بود:

الف: شناسایی و احصاء موارد نقص قانون

ب: شناسایی قوانین متاخر متعارض با عملکرد ماده ۲ و ۳

ج: شناسایی مصوباتی که در آنها نظرات بخش خصوصی احصا شده است ولی خروجی قانون با آن مغایر بوده است و یا نظرات بدون تعدیل، حذف شده است.

این مستندات می‌تواند در نتایج طرح پایش فضای کسب و کار نیز مورد استفاده قرار گیرد؛ لذا لازم است در همکاری مشترک با مرکز آمار اتاق ایران، در این خصوص برنامه‌ریزی شود. در این مسیر لازم است برای دو شاخص مصوبات دولت / دستگاه‌های اجرایی و مقرات نظرخواهی شده از اتاق‌ها و تشکلهای، مستندات جمع‌آوری نمود. پرواضح است نتایج این مستندات می‌تواند ابزار مناسبی در اختیار بخش خصوصی جهت مطالبات بعدی از دولت (حتی در سطوح پیشنهاد اصلاح قانون) باشد.



مشخصات کلی موارد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار

ماده	خلاصه حکم	مسئول اجرا	شاخص ارزیابی
۲	درخواست و بررسی نظر کتبی اتاقها و آن دسته از تشکلهای ذیربط که عضو اتاقها نیستند توسط دولت هنگام بررسی موضوعات کسب و کار	دولت	<ul style="list-style-type: none">• مصوبات دولت در حوزه کسب و کار• تعداد مکاتبات نظرخواهی شده از اتاق‌ها و تشکلهای
۳	استعلام نظر تشکلهای ذیربط توسط دستگاه‌های اجرایی هنگام تدوین مقررات و بخشنامه‌ها	دستگاه‌های اجرایی	<ul style="list-style-type: none">• مصوبات دستگاه‌های اجرایی• مقرات نظرخواهی شده از اتاق‌ها و تشکلهای

* این موضوع می‌تواند از طریق انتشار فراخوان بین تشکلهای بخش خصوصی برای احصاء مصادیق نقص قانون صورت پذیرد.
* پیشنهاد می‌شود این مستندات به صورت فصلی تهیه، انتشار و به روزرسانی شود.



۲. تاکید بر تبعات ادامه وضع موجود

پر واضح است عدم احصاء نظرات بخش خصوصی اعم از اتاق‌های سه گانه و تشکل‌ها و انجمن‌های تخصصی در هر حوزه موجب بروز اخلاص‌های عدیده‌ای در فضای کسب و کار از جمله انبوهی از قوانین متعارض و متناقض شده است که محل فضای کسب و کار بوده و شناسایی هریک از این قوانین و برنامه‌ریزی برای رفع آسیب‌های آنها نیازمندی نمودن مسیرهای دشواری است که هزینه‌های بسیاری نیز به‌مراه خواهد داشت.

ضرورت تحقق شعار سال پیرامون رشد اقتصادی با مشارکت مردمی و ضرورت برنامه‌ریزی برای تحقق اهداف برنامه هفتم توسعه از دیگر موضوعاتی هستند که مشارکت بخش خصوصی در سال جاری را بیش از پیش می‌طلبد.

همچنین قرارگرفتن در آستانه آزمون محیط کسب و کار ایران در شاخص جدید بانک جهانی در قالب Business Ready که آئینه تمام نمای محیط کسب و کار ایران در فضای جهانی و معیاری برای جذب سرمایه و تحقق اهداف تعریف شده در این حوزه می‌باشد، از جمله نشانه‌های ضرورت توجه جدی به مشارکت بخش خصوصی در بهبود فضای کسب و کار در کشور است.



۳. استفاده از ظرفیت‌های موجود

مسیرهای طی شده طی سالهای اخیر برای استمرار در ضرورت اجرای این مواد قانونی، ظرفیت‌های بسیاری را ایجاد نموده است که تا کنون به نحو مقتضی از آنها استفاده نشده است. شناسایی این ظرفیت‌های موجود (اعم از آئین نامه‌ها، بخشنامه‌ها، کارگروها و کمیته‌ها) برای استفاده و تقویت آنها و تبدیل نمودن آنها به یک ضمانت اجرایی برای عمل به این مواد یکی از اهداف مورد نظر می‌باشد. برخی از این ظرفیت‌ها عبارتند از:

شورای راهبری بهبود محیط کسب و کار و در مقام بالاتر آن شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی

کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته حمایت از کسب و کار)

دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

کمیسیون ویژه حمایت از تولید و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی

۴. شناسایی و طبقه‌بندی دستگاههای مقررات گذار بر اساس نحوه عملکرد

شناسایی وزارتخانه‌ها و نهادهایی که در این حوزه دارای حسن عملکرد بوده‌اند و همچنین سازمانهای فاقد عملکرد و در کنار آن آسیب‌شناسی دلایل استنفکاف از اجرای این مواد (این مهم از طریق مکاتبه با نهادهای قانونگذار طی یکسال گذشته و درخواست گزارش عملکرد پیرامون مواد ۲ و ۳ جهت پیاده‌سازی فرآیند آسیب‌شناسی امکان پذیر است) یکی از اقدامات کلیدی در این زمینه می‌باشد.

خروجی این آسیب‌شناسی می‌تواند مسیر را برای نحوه الزام دستگاه‌ها به اجرای این مواد قانونی مشخص نماید. کمک‌های مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار و وزارت اقتصاد و معاونت حقوقی ریاست جمهوری در پیشبرد این مسیر بسیار موثر خواهد بود.

دستاوردها: ماده ۲ دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار، لازمه این اقدام خواهد بود.



۵. ایجاد سازوکار قابل پیگیری

پیشنهاد می شود سازوکار مشخصی در فرآیندهای قانونگذاری در نهادهای قانونگذار برای مستندسازی اقدامات انجام شده پیرامون اجرای مواد ۲ و ۳ در خصوص اخذ نظرات و پیگیری بازخورد نظرات فعالان اقتصادی در تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات ایجاد شود. در این مسیر لازم است چارچوب منظمی بین اتاق‌های سه‌گانه و سازمان‌های مقررات‌گذار برای تدقیق ابعاد قانون‌گذاری در حوزه کسب و کار ضمن شناسایی موارد زیر، ایجاد شود:

✓ تهیه فهرست نهادهای و سازمان‌هایی که مطابق با قانون، اختیار قانون‌گذاری دارند.

✓ مشخص شدن مقام واجد صلاحیت جهت وضع مقرر در هر دستگاه و حدود صلاحیت آنها.

✓ تعیین نماینده بخش خصوصی متناسب با حوزه‌های قانون‌گذاری شناسایی شده با یک چارچوب منعطف (ضمن اینکه اتاق‌های سه‌گانه می‌بایست در جلسات و کارگروه‌های تخصصی نسبت به شناسایی و معرفی نمایندگان خبره در هر حوزه اقدام نمایند).

✓ الزام دستگاه‌های مقررات‌گذار به مستندسازی اقدامات پیرامون مواد ۲ و ۳ و همچنین تدوین چارچوبی برای همکاری‌های آتی در این زمینه.

این مستندات شامل موارد زیر است:

- مکاتبات دستگاهها با اتاق‌های سه‌گانه و تشکلهای مرتبط با موضوع هنگام تصمیم‌گیری پیرامون وضع قانون، مقرر و بخشنامه جدید و یا اصلاح قوانین قبلی؛

- نظرات دریافتی از اتاق‌ها و تشکلهای ذیربط؛

- گزارش توجیهی در خصوص پذیرش یا رد نظرات و علل آن در پیش‌نویس مصوبات مزبور؛

✓ الزام دستگاه‌ها به ارائه مستندات بند فوق، هنگام بارگذاری قوانین در سامانه مقررات دولت و پیش از ابلاغ

مواد ۲ و ۳ دستورالعمل نحوه تدوین پیش‌نویس مقررات مرتبط با محیط کسب و کار و تبصره ۲ ماده ۳ آئین نامه اجرایی ماده ۲۴ به شرط اجرای کامل و بی قید و شرط لازمه این اقدام خواهد بود.



۶. تدوین آئین‌نامه اجرایی مواد ۲ و ۳

تدوین پیش‌نویس آئین‌نامه اجرایی مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر با رویکرد الزام‌آور شدن دریافت نظرات بخش خصوصی و ایجاد ضمانت اجرایی عمل به قانون:

الف: طرح هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل و سایر متون قانونی حوزه کسب و کار در هیئت وزیران منوط به احراز رعایت کامل مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار و ارائه مستندات ذکر شده در بند ۵ خواهد بود در غیر این صورت امکان طرح در هیات وزیران وجود نخواهد داشت.

ب: تصویب هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل و بخشنامه توسط دستگاه‌های اجرایی و سایر سازمانها، تنها از سوی بالاترین مقام دستگاه اجرایی مربوطه امکان خواهد بود و لازم است سازوکاری برای الزام دستگاه‌ها به ارائه مستندات ذکر شده در بند ۵، هنگام بارگذاری قوانین در سامانه مقررات دولت و پیش از ابلاغ، تدوین شود.

ج: ضمانت اجرایی بندهای فوق این است که اگر دستگاه ذیربط از ارائه مستندات موضوع بند ۵ اجتناب نماید، مقرراتی که از سوی آن مراجع وضع می‌شود در سامانه ملی اطلاع‌رسانی قوانین کشور، منتشر نخواهد شد.

د: در صورت احراز عدم اجرای مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار، موضوع از مصادیق تخلف صادرکننده بخشنامه و دستورالعمل مزبور تلقی شود و قابل پیگیری در دیوان عدالت اداری باشد.



انتظارات آتی

- اهتمام بر اجرای دقیق و پایش آئین‌نامه اجرایی ماده ۲۴
- تاکید بر ابلاغ راهنمای حقوق فعالان اقتصادی در مواجهه با مقررات
- ایجاد کمپین گسترده با هدف اطلاع رسانی به فعالان بخش خصوصی پیرامون حقوق اصلی خود در فضای کسب و کار
- ایفای نقش جدی اتاق‌ها در تسهیل سازوکار مطالبه‌گری حقوق فعالان اعضا در مواجهه با موارد نقض حقوق
- تشکیل شبکه مشارکتی از تمام ذینفعان و نهادهای اثرگذار برای تدوین آئین‌نامه اجرایی مواد ۲ و ۳



سپاس از توجه شما

