

ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی

احمد مرکز مالگیری*

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱/۲۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۱۵

چکیده

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی از ابتدای سال ۱۳۹۰ به موجب ماده ۷۵ قانون برنامه پنجم توسعه تشکیل شد و به موجب بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب بهمن ۱۳۹۰) موظف شد در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی به مسئولان مربوطه پیشنهاد دهد. با توجه به مندرجات موجود در وبسایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستاورد قطعی این شورا در طول هشت سال و نیم فعالیت در اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی تا دی ماه ۱۳۹۸، صرفاً اصلاح یک رویه اجرایی به موجب صدور یک بخشنامه، اصلاح یک بخشنامه و اصلاح یک نظام‌نامه بوده است. بررسی دستور جلسات و مصوبات شورای گفت‌وگو، نشان می‌دهد نهاد مذکور توفیقی در مشارکت در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی نداشته است. عدم اقدام شورای گفت‌وگو برای ورود به فرایند اصلاح مقررات و همچنین دستاوردهای معدود شورا در مواردی که به موضوع اصلاح یا حذف مقررات ورود کرده است، نشانگر موانع متعدد در انجام این تکلیف است که موضوع بحث مقاله پیش روست. سؤال اصلی نوشتار حاضر این است که دلیل یا دلایل عدم توفیق شورای گفت‌وگو در انجام کارکرد پیشنهاد و اصلاح، حذف یا وضع مقررات چیست؟ تلاش شده به سؤال مذکور، بدون ورود به سطح تحلیل نظری و صرفاً از طریق تحلیل عملکردی شورای گفت‌وگو، پاسخی ارائه شود. روش تحقیق، روش مبتنی بر موردکاوی و تلفیقی از روش‌های اسنادی، هنجاری و تحلیل محتوا است.

طبقه‌بندی JEL: K2, K230, K23

واژه‌های کلیدی: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، محیط کسب‌وکار، مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی، قانونگذاری

* استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول) ۰۲۱۷۵۱۸۳۶۳۶
markazma@gmail.com

مقدمه

هم‌زمان با جدی شدن دغدغه اثرگذاری قوانین و مقررات بر محیط کسب‌وکار، سازوکارها و رویه‌های جلب مشارکت و همیاری تابعان و ذی‌نفعان نیز مورد توجه روزافزون سیاستگذاران و به طور خاص، قانونگذاران قرار گرفته است. از حیث نظری، ادبیاتی غنی در خصوص ضرورت و علل موجهه مشارکت هر چه بیشتر و مؤثرتر افراد و گروه‌های ذی‌نفع و به طور کلی، شهروندان در فرایند قانونگذاری از طریق نهادهای متنوع نمایندگی در سطوح مختلف، طی سال‌های متمادی تدوین شده است. امروزه درباره این گزاره‌ها تقریباً اتفاق نظر وجود دارد که هر چه در تدوین یک قانون، نظرات ذی‌نفعان استماع شود و در متن قانون بازتاب یابد، احتمال تبعیت از آن، از یک‌سو و احتمال تأثیرگذاری آن از سوی دیگر، افزایش خواهد یافت.

در چارچوب اندیشه‌های والدرون،^۱ فیلسوف حقوقی نیوزلندی، برای نمونه، اصولی به‌عنوان «اصول تشریفاتی»^۲ قانونگذاری تبیین شده است. از نظر وی، اصول تشریفاتی به نهادها و فرایندهایی بازمی‌گردد که برای قانونگذاری از آنها استفاده می‌شود. فهرست اصول تشریفاتی قانونگذاری به این شرح است: (۱) اصل قانونگذاری صریح؛ (۲) تکلیف محتاط بودن قانونگذار در حین تقنین از حیث اهمیت ماهوی قانون و عدم خدشه به منافع و آزادی‌ها؛ (۳) اصل نمایندگی؛ (۴) اصل احترام به عدم توافق؛ (۵) اصل تضارب آراء؛ (۶) اصل تشریفات تقنینی؛ و (۷) اصل برابری سیاسی و اهمیت روش‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر آن (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۱۹-۱۵۰).

از نظر والدرون، رعایت اصل نمایندگی، از جهات مختلف در قانونگذاری حائز اهمیت است. چه‌بسا ممکن است پیش‌نویس یک قانون جدید، توسط گروهی نخبه در دولت

1. Jeremy Waldron
2. Procedural principles

یا پارلمان تهیه و تدوین شود، اما انتظار این است که چنین مراجعی تلاش نکنند، صرفاً عقاید خود را در متن تحمیل کنند؛ بلکه این پیش‌نویس‌ها باید برای نظارت، بحث و تصمیم‌گیری به مجمع بزرگی از نمایندگان برآمده از همه بخش‌های جامعه، ارائه شود (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۵).

یکی از الزاماتی که با رعایت اصل نمایندگی در قانونگذاری تأمین می‌شود، ملاحظه نظرات و دیدگاه‌های متنوع است. والدرون در پاسخ به چرایی اهمیت در نظر داشتن تنوع در قانونگذاری می‌نویسد: «بخشی از این اهمیت به خاطر اطلاعات است. ما امیدواریم نمایندگانی که از بخش‌های مختلف کشور به پارلمان راه می‌یابند، با خود اطلاعاتی درباره نیازهای خاص و شرایط گروه‌های مختلف به همراه بیاورند. ما می‌خواهیم از نمایندگی کافی تنوع منافع در جامعه اطمینان حاصل کنیم...؛ اما ارزش تنوع با گونه‌گونی عقاید نیز سروکار دارد. قوه مقننه مکانی است که در آن شور و مذاکره می‌کنیم و می‌خواهیم از شنیده شدن صدای بیشترین تعداد ممکن از عقاید مختلف در موضوعات مربوط به ایشان در هنگام شروع به تغییر قانون، اطمینان حاصل کنیم... در عوض، ادعای اقتدار این قانون باید به استناد مناقشاتی باشد که اطراف تصویب آن را احاطه کرده است. اگر شهروندی که با این قانون جدید مخالف است، سؤال کند که چرا او بایستی از آن اطاعت کند، ما باید بتوانیم به او بگوییم که مخالفت‌ها (از جمله عقیده مخالفی که او ابراز می‌کند) تا جایی که ممکن بوده، با شدت و قوت تمام در زمان بررسی قانون ابراز شده است و با وجود این، این قانون در یک فرایند منصفانه بحث و مذاکره و تصمیم‌گیری، تصویب شده است» (والدرون، ۱۳۹۷: ۱۳۶).

در چارچوب نظری پیش‌گفته و به دلیل تأثیر قوانین و مقررات بر فعالیت‌های تجاری بخش خصوصی و همچنین قابلیت بخش خصوصی برای انعکاس نارسایی‌ها و نقصان‌های قوانین و مقررات به نهادهای قانونگذار و مقررات‌گذار، مشارکت بخش

خصوصی در تدوین و ارزیابی قوانین و مقررات همواره توصیه شده است. سیاستگذاری در اینجا، از طرق مختلف، از جمله قانونگذاری صورت می‌گیرد و به عبارت دیگر، قوانین و مقررات یکی از اجزای سیاستگذاری شمرده می‌شود. طبعاً سیاست‌ها در صورتی کارآمد و اثربخش خواهند بود که با جلب نظر و موافقت تابعان تدوین و اجرا شوند. چرخه سیاستگذاری را می‌توان به پنج مرحله کلی به این شرح دسته‌بندی کرد: (۱) مرحله شکل‌گیری یک سیاست یا پیشنهاد تقنینی؛ (۲) مرحله صورت‌بندی سیاست‌ها در قالب یک طرح یا لایحه؛ (۳) مرحله مذاکره، رایزنی و تصویب سیاست‌ها؛ (۴) مرحله اجرایی سیاست‌ها؛ و (۵) مرحله ارزیابی سیاست‌ها (وکیلیان، ۱۳۹۴: ۸۰-۸۶).

به هر میزان که دولت از نظرات فعالان اقتصادی در هریک از این مراحل بهره برد و هرچه بخش خصوصی بتواند با طراحی سازوکارهای لازم (از جمله نهادهای کارشناسی و جمع‌آوری مطالبات و دیدگاه‌های تشکلی‌ها و فعالان اقتصادی)، نظرات خود را در نهادهای سیاستگذار مطرح کند، خروجی مراحل پیش‌گفته به نحو مناسب‌تری، محیط کسب‌وکار را بهبود خواهند بخشید.^۱

بخش خصوصی، دلایل روشنی برای اثرگذاری بر فرایندهای قانونی و مقرراتی دارد. معمولاً مطالبه بخش خصوصی از دولت این است که سیاستگذاری دولت در محیط کسب‌وکار، به شکل‌گیری قوانین، مقررات و به طور کلی، سیاست‌های مساعدی برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی، از جمله شفافیت، امنیت، پیش‌بینی‌پذیری، گسترش زیرساخت‌ها و غیره بینجامد (پیناد، ۱۳۹۱: ۱۴-۱۵).

حلقه واسط برای انعکاس نظرات و مطالبات مذکور، نهادهایی هستند که

۱. بر این اساس است که برای نمونه، در «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) مقرر شده: «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 تشکلی‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند ... را درخواست و بررسی کند».

گفت‌وگویی سازنده در آنها میان شهروندان و مقامات حکومتی شکل می‌گیرد. نهادهایی با ترکیب و ساختارهای مختلف برای نظام‌مند کردن گفت‌وگوی میان دولت و بخش خصوصی در کشورها شکل گرفته است. در واقع، پدیده گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، پدیده‌ای تقریباً جدید است؛ به طوری که از اوایل دهه ۱۹۹۰، نقش دولت در فراهم کردن زمینه تعامل و مشارکت جدی و سازنده نخبگان سیاسی، اداری و بخش خصوصی برجسته شد. مشارکت اجزای جامعه مدنی، شامل مصرف‌کنندگان، کارآفرینان بخش خصوصی، کارمندان، شهروندان، انجمن‌ها و غیره - در طراحی سیاست‌های دولتی، نشان‌دهنده آن است که دولت و حکومت نیاز به کسب مشروعیت از طریق ارتقای شفافیت، کیفیت و اثرگذاری سیاست‌هایشان دارند. بنگاه‌های خصوصی و کسب‌وکارها - به تدریج در طراحی سیاست‌های اقتصادی نقش بیشتری ایفا می‌کنند (پیناد، ۱۳۹۱: ۷-۶).

یکی از وظایف این نهادها، مشارکت در تدوین قوانین و مقررات و پیشنهاد حذف قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و مخل کسب‌وکار است. رایج‌ترین نحوه مشارکت در این زمینه، ارائه گزارش‌ها و مستندات به دولت در خصوص بار طاقت‌فرسای و بیش‌ازحد برخی قوانین و مقررات است. یکی از مهم‌ترین اجزای سیاست‌های اقتصادی، قوانین و مقرراتی است که بر انجام کسب‌وکار حاکم است و بخش خصوصی ملزم به تبعیت از آن است. این قوانین و مقررات، مؤلفه اصلی «بار مقرراتی»^۱ به معنای هزینه و وقت تبعیت از مجموعه الزامات ایجاد شده به‌موجب هر قانون و مقرر برای کسب‌وکارها است.

اما کاهش بار مقرراتی تا متناسب کردن بار مقررات با مقتضیات محیط کسب‌وکار مناسب، نیازمند در اختیار داشتن نتایج نظرات، ارزیابی‌ها و پیشنهادهای از فعالان اقتصادی است. کارکردهای گفته‌شده، کارکردهای اصلی نهادهایی است که به‌نوعی،

نمایندگی‌کننده بخش خصوصی به شمار می‌روند. برای نمونه، چنانکه در کتاب *راهنمای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی*، تصریح شده است، کاهش قوانین و مقررات دست‌وپاگیر، نیازمند شاخص‌های ارزیابی مانند درصد تعداد شرکت‌های تازه ثبت شده است (Herzberg and Wright, 2006: 166).

این ارزیابی، بر عهده نهادهای بخش خصوصی نهاده شده است. نقش نهادهای بخش خصوصی در موضوع مورد بحث تا آن حد توسعه یافته است که در برخی کشورها، علاوه بر شناسایی قوانین و مقررات مخل فعالیت اقتصادی، برنامه‌ریزی برای رفع آنها نیز بر عهده نهادهای وابسته به بخش خصوصی نهاده شده است. برای نمونه، در دانمارک، مسئولیت برنامه‌ریزی در خصوص کاهش بارهای [مقرراتی] اداری به نهاد تجاری و شرکت‌های دانمارکی^۱ واگذار شده است که مسئول ثبت شرکت‌ها و نظارت بر مقررات‌گذاری کسب‌وکارها^۲ است (OECD, 2010: 57).

در کره جنوبی، نهادهای دولتی مانند وزارت تجارت، صنعت و انرژی، اداره کسب‌وکارهای کوچک و متوسط^۳ و نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (اتاق بازرگانی و صنعت کره،^۴ فدراسیون صنایع کره^۵) به ۲۰۰ کسب‌وکار کشوری برای به دست آوردن میزان بار مقررات از نظر آنها، مشاوره داده‌اند (OECD, 2006: 40-41). «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، نهادی است که به‌موجب ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) تأسیس شد و بر اساس ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، به نهادی در قانونی دائمی تبدیل شد. کارویژه‌های متعددی برای این نهاد در نظر گرفته شده است که مهم‌ترین آن، مجمعی برای بیان نظرات و مطالبات بخش

1. Danish Commerce and Companies Agency (DCCA)
2. Business regulation
3. Ministry of Commerce, Industry and Energy, the Small and Medium Business Administration
4. Korea Chamber of Commerce and Industry
5. Federation of the Korean Industries

خصوصی، خطاب به نمایندگانی از قوای سه‌گانه، به‌ویژه وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس شورا و دیگر نهادهای عمومی و چنانکه در ابتدای ماده (۱۱) قانون بهبود ... آمده: «اتخاذ تصمیم مؤثر برای اقدامات لازم در چارچوب قوانین و مقررات موجود و ارائه پیشنهادهای و راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط» است.

در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود ...»، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه بر اساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا»، یکی از وظایف شورای گفت‌وگو در نظر گرفته شده است. تکلیف پیش‌گفته را می‌توان مهم‌ترین تکلیف شورای گفت‌وگو در خصوص مقررات‌گذاری در نظر گرفت؛ چراکه انجام عمده تکالیف مندرج در ۱۳ حکم دیگر ماده (۱۱)، به‌نوعی به انجام کارویژه مقرر در این بند قانونی بازمی‌گردد.

مقاله حاضر، مشتمل بر سه بخش است: در بخش نخست، تصویری کلی از عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات ارائه می‌شود. بخش دوم، به دستاوردهای شورای گفت‌وگو در خصوص پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اختصاص یافته است. در گفتار نخست این بخش، برخی از مهم‌ترین پیشنهادهای اصلاحی قوانین و مقرراتی که در حال طی فرایند هستند و در گفتار دوم آن، پیشنهادهای اصلاحی قوانین و مقررات که به نتیجه رسیده‌اند، ذکر می‌شود. در بخش سوم، دلایل عدم توفیق شورای گفت‌وگو در انجام کارویژه مقرراتی در قالب دو دسته از دلایل مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد: ابتدا دلایل مربوط به شورای گفت‌وگو و نهادهای مربوط و سپس دلایل مربوط به عملکرد دولت در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی می‌پردازد. در پایان، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث مذکور ارائه می‌شود.

روش تحقیق مقاله حاضر، مبتنی بر موردکاوی عملکرد شورای گفت‌وگو و ترکیبی از روش‌های اسنادی و هنجاری و تحلیل محتوا است. روش اسنادی، به معنای اتکای تحقیق بر اسناد موجود از عملکرد شورای گفت‌وگو در وبسایت آن و همچنین گزارش عملکردهای در دسترس و دسته‌بندی و تحلیل محتوای آنها است. منظور از روش هنجاری در اینجا، ارائه تحلیلی از هنجارهای حقوقی (قوانین و مقررات) مربوط و تبیین روابط آنها و بررسی عملکرد شورای گفت‌وگو در پرتو قوانین و مقررات موجود است.

۱- عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات

در جدول ۱، عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات، قابل مشاهده است. توضیح دقیق‌تر اینکه فقط دستور جلسات و مصوباتی در جدول ۱ آمده است که به توصیه یا پیشنهادی صریح درباره یک قانون یا مقرر شده است. به این ترتیب، در موارد متعددی که تصمیم یا مصوبه‌ای مبنی بر تشکیل کارگروه، جلسه یا ... برای بررسی‌های بیشتر یک قانون یا مقرر و ارائه پیشنهادها بعدی به قانونگذار یا مرجع مقررات‌گذار شده، در این جدول ذکر نشده است.

جدول ۱: نوع مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو ناظر بر قوانین و مقررات

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
۱	پنجم ۱۳۹۰/۴/۶	رعایت ماده قانونی ۱۰۱ تأمین اجتماعی توسط سازمان تأمین اجتماعی	تأکید بر اجرای قانون
۲	پنجم ۱۳۹۰/۴/۶	احیای ماده ۴۹ قانون برنامه سوم، تنفیذی در ماده ۱۰۳ قانون برنامه چهارم توسعه و تنفیذ شده در ماده (۸۰) قانون برنامه پنجم	تسریع در تصویب آیین‌نامه
۳	پنجم ۱۳۹۰/۴/۶	بررسی تجدید ارزیابی دارایی‌های بنگاه‌های اقتصادی موضوع جزء (ب) بند (۷۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۰	تسریع در تصویب آیین‌نامه
۴	ششم ۱۳۹۰/۴/۲۷	پیگیری تسریع تهیه آیین‌نامه جزء (ب) بند (۷۸) قانون بودجه سال ۹۰	تسریع در تصویب آیین‌نامه

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
۵	ششم ۱۳۹۰/۴/۲۷	اعطای تسهیلات بانکی به فعالان اقتصادی پس از تسویه بدهی بر اساس بند (۲۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۰	پیشنهاد تصویب بخشنامه
۶	شانزدهمین ۱۳۹۰/۱۰/۱۹	استماع گزارش [معاون برنامه‌ریزی معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور] درباره اجرایی شدن ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم (ساماندهی مجوزهای دستگاه‌های دولتی)	پیشنهاد تدوین لایحه
۷	سی‌وپنجمین ۱۳۹۲/۹/۱۱	گزارش دبیرخانه در مورد مصوبات دوگانه هیئت دولت در تاریخ ۲۱ شهریور به شماره‌های ۱۱۸۳۲۰/۴۹۵۱۵ و ۱۱۸۳۲۲/۴۹۵۱۵/۱۱۸۳۲۲ و موادی که از نظر زمانی سررسید شده‌اند.	پیگیری اجرای تصویب‌نامه
۸	سی‌وهشتمین ۱۳۹۲/۱۲/۵	اجرای صحیح ماده (۵۱) قانون بخش تعاونی مبنی بر حذف فرآیند اخذ تأییدیه تغییرات شرکت‌های تعاونی از وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی	تأکید بر اجرای قانون
۹	چهلیمین ۱۳۹۳/۳/۵	بحث و تبادل نظر و تصمیم‌گیری درباره مغایرت تصویب‌نامه شماره ۴۷۵۴۸/ت/۱۸۹۱۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۹/۲۷ هیئت وزیران مربوط به معافیت مالیاتی ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های بنگاه‌های اقتصادی	پیشنهاد توقف اجرای بخشنامه

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
۱۰	چهل‌ودومین ۱۳۹۳/۵/۲۷	نحوه تعامل دستگاه‌های اجرایی با مدیریت شهری حول موضوعات: کمک شهرداری تهران به اقتصاد کشور و شهر	تأکید بر اجرای قانون
۱۱	چهل‌وچهارمین ۱۳۹۳/۹/۳	ارائه گزارش کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه ... در خصوص مصوبه کمیته مورخ ۱۳۹۳/۳/۲۶ راجع به: «تعارضات مفاد بخشنامه ۱۴ مورخ ۱۳۸۰/۵/۶، بخشنامه ۱۴/۵ شماره ۵۲۰۴/۱۱۸۵۴۳ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۱۸ و بخشنامه ۱۴/۷ شماره ۱۰۰۰/۹۱/۱۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۳/۱ سازمان تأمین اجتماعی با ماده ۱۴ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب سال ۹۱» ...	تأکید بر تعارض مفاد بخشنامه با قانون
۱۲	چهل‌وپنجمین ۱۳۹۳/۱۰/۲۹	پیشنهاد اتاق البرز در خصوص تسریع در فرایند تصویب آیین‌نامه اجرایی موضوع ماده ۸ قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳	تسریع در تصویب آیین‌نامه

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
۱۳	پنجاهمین ۱۳۹۴/۵/۲۶	درخواست توجه درخور هیئت محترم دولت و همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی به اعتراضات و آراء تشکل‌های اقتصادی نسبت به موادی از «پیشنویس لایحه قانون دائمی مالیات بر ارزش افزوده و مالیات کالاهای خاص»	ارائه نظر در خصوص پیشنویس لایحه
۱۴	پنجاه و سومین ۱۳۹۴/۹/۲	بررسی مراتب پیشنهادی اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب هیئت وزیران شماره ۱۵۳۵۶/ت/۳۶۰۰۵ مورخ ۱۳۹۴/۲/۵ و اصلاحیه آن به موجب «تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۷۹۱۰۲/ت/۵۰۵۲۵ مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۴»	تأکید بر اصلاح آیین‌نامه
۱۵	پنجاه و سومین ۱۳۹۴/۹/۲	مشکلات مرتبط با حسابرسی از اسناد مالی و دفاتر قانونی توسط سازمان تأمین اجتماعی برای کارفرمایان	پیشنهاد تدوین بخشنامه
۱۶	شصت و یکمین ۱۳۹۵/۷/۲۶	پیگیری موضوع استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان	پیشنهاد اصلاح دستورالعمل
۱۷	هفتادمین ۱۳۹۶/۷/۱۱	پیگیری مصوبه شصت و هفتمین نشست شورا در خصوص «اعتراض به اجرای حکم ماده ۴۶ قانون رفع موانع تولید» و پیشنهادات اصلاح قانون	پیشنهاد اصلاح قانون
۱۸	هفتادمین ۱۳۹۶/۷/۱۱	پیگیری مصوبه شصت و چهارمین نشست شورا در خصوص «موضوع تعلق مالیات بر افزایش بهای ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های اشخاص حقوقی»	پیشنهاد اصلاح قانون
۱۹	هفتاد و سومین ۱۳۹۶/۱۰/۱۲	بررسی مشکلات واردات و محاسبه حقوق ورودی گمرکی ماشین‌آلات نو و دست‌دوم خط تولید در بخش معدن	- پیشنهاد تدوین لایحه - پیشنهاد اصلاح تصویب‌نامه
۲۰	هفتاد و سومین ۱۳۹۶/۱۰/۱۲	بررسی پیشنهادات اتاق ایران در خصوص «معافیت کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات مورد استفاده در خطوط تولید از پرداخت کارمزد و تعرفه خدمات استاندارد» و همچنین «اصلاح آیین‌نامه اجرایی تعیین، طبقه‌بندی و محاسبه کارمزد خدماتی سازمان ملی استاندارد ایران»	پیشنهاد اصلاح مصوبه
۲۱	هفتاد و سومین ۱۳۹۶/۱۰/۱۲	بررسی بخشنامه جدید سازمان توسعه تجارت ایران در خصوص محدودیت‌های واردات کالا	پیشنهاد اصلاح بخشنامه
۲۲	هفتاد و چهارمین ۱۳۹۶/۱۱/۱۰	بررسی موانع اجرای حکم ماده ۱۲ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارائه پیشنهادات بخش خصوصی در راستای تحقق اجرای حکم قانون	تأکید بر اجرای قانون

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
۲۳	هفتاد و چهارمین ۱۳۹۶/۱۱/۱۰	بررسی راهکارهای رفع چالش‌ها و موانع سرمایه‌گذاری در حوزه انرژی‌های تجدیدپذیر و پاک، از طریق:	تأکید بر اجرای قانون
۲۴	هفتاد و پنجمین ۱۳۹۶/۱۲/۲۱	پیگیری مصوبه شورای گفت‌وگو مورخ ۱۳۹۶/۸/۹ در خصوص «بررسی مشکلات اسناد خزانه اسلامی و اوراق مشارکت»	پیشنهاد اصلاح قانون
۲۵	هفتاد و هفتمین ۱۳۹۷/۶/۱۲	بررسی پیشنهاد کاهش نرخ دریافت مالیات مستقیم از اشخاص حقوقی	- پیشنهاد تدوین لایحه - پیشنهاد تدوین طرح
۲۶	هفتاد و هفتمین ۱۳۹۷/۶/۱۲	ابلاغ امهال بدهی کشاورزان خسارت‌دیده به شبکه بانکی	پیشنهاد تدوین بخشنامه
۲۷	هشتاد و یکمین ۱۳۹۷/۱۰/۱۰	بررسی ایرادات بخشنامه «نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات به چرخه اقتصادی کشور»، مصوب بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۸	پیشنهاد اصلاح بخشنامه
۲۸	هشتاد و پنجمین ۱۳۹۸/۲/۳۰	بررسی مراتب اجرای مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۶۹۳۶۸/ت/۵۵۷۸۹ ه مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۵ مبنی بر نحوه تأمین ارز برای تسویه اعتبارات اسنادی مدت‌دار (یوزانس)، ریفاینانس، بروات اسنادی مدت‌دار و اعتبارات اسنادی غیر قابل برگشت گشایش یافته قبل از ۱۳۹۷/۵/۱۶ (پیرو مصوبه هشتاد و دومین نشست شورای گفت‌وگو مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۸)	پیشنهاد اصلاح تصویب‌نامه
۲۹	هشتاد و پنجمین ۱۳۹۸/۲/۳۰	بررسی نتایج جلسه معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص اخذ تضامین به صورت سپرده ریالی در خرید ارز کالاهای وارداتی از جمله کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید (پیرو مصوبه هشتاد و دومین نشست شورای گفت‌وگو مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۸)	پیشنهاد تدوین بخشنامه
۳۰	هشتاد و ششمین ۱۳۹۸/۴/۱۰	بررسی ماده ۲۰ قانون رفع موانع تولید و پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه اجرایی آن	- پیشنهاد اصلاح قانون - پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه
۳۱	هشتاد و هفتمین ۱۳۹۸/۵/۱۴	بررسی شرایط ورود SME ها به بازار سرمایه و مشکلات و موانع موجود در مسیر تغییر وضعیت حقوقی شرکت‌ها از مسئولیت محدود به سهامی؛ خصوصاً در مورد شرکت‌های مستقر در شهرک‌های صنعتی و واحدهای فن‌آوری مستقر در	پیشنهاد اصلاح بخشنامه

ردیف	شماره و تاریخ جلسه	دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور	نوع مصوبه / تصمیم
		پارک‌های علم و فناوری و نیاز به انتقال زمین و [مستحقات] به نام شرکای شرکت سهامی (موضوع تبصره ۲ ماده ۱ بخشنامه شماره ۵۰۰۲/۹ مورخ ۱۳۹۲/۷/۱۸ وزارت صنعت، معدن و تجارت)	
۳۲	هشتاد و هفتمین ۱۳۹۸/۵/۱۴	بررسی پیشنهاد تسهیل ورود شرکت‌ها به بورس اوراق بهادار و تسریع وصول مالیات از طریق الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم	پیشنهاد تدوین لایحه
۳۳	هشتاد و هشتمین ۱۳۹۸/۶/۱۱	بررسی مراتب اعتراض به فرآیند صدور پروانه‌های ساختمانی و پایان کار ساختمانی ناشی از آیین‌نامه اجرایی «قانون اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۹ شورای انقلاب» مصوب ۱۳۸۸	پیشنهاد اصلاح قانون
۳۴	هشتادونهمین ۱۳۹۸/۷/۱۵	بررسی دستورالعمل ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم	پیشنهاد اصلاح دستورالعمل

مأخذ: برگرفته از وبسایت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به آدرس اینترنتی

www.ppdc.ir و یافته‌های تحقیق (ستون «نوع مصوبه / تصمیم»).

توضیح: عبارات مندرج در ستون «دستور جلسه / موضوعات بررسی شده خارج از دستور»، بدون دخل و تصرف، از وبسایت شورای گفت‌وگو نقل شده است.

از مجموع ۱۳۳ دستور جلسه یا موضوع بررسی شده خارج از دستور در طی ۹۰ جلسه شورای گفت‌وگو، ۳۷ مورد^۱ به‌طور خاص، به یک یا چند قانون یا مقرره پرداخته شده و به مصوبه یا تصمیمی در خصوص آنها منجر شده است. این ارزیابی نشان می‌دهد با وجود اینکه انتظار می‌رفت، بخش عمده‌ای از دستور جلسات شورای گفت‌وگو، به نقد و بررسی قوانین و مقررات اختصاص داشته باشد، اما در عمل چنین نیست. درباره دلایل این وضعیت، در ادامه نکاتی مطرح خواهد شد.

۱. با اینکه در جدول ۱، ۳۴ مورد دستور جلسه و موضوعات بررسی شده خارج از دستور به قوانین و مقررات قید شده است، اما در سه مورد خاص در خصوص یک موضوع، دو پیشنهاد مقرراتی مطرح شده و به این ترتیب، مجموع موارد پرداخته شده به قوانین و مقررات در شورای گفت‌وگو، ۳۷ مورد در نظر گرفته شده است.

در جدول ۲، انواع پیشنهادهای مصوب شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات مورد بحث در قالب ۱۱ نوع پیشنهاد، دسته‌بندی شده است.

جدول ۲: انواع پیشنهادهای مطرح‌شده در خصوص قوانین و مقررات در مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو از بدو تشکیل (۱۳۹۰) تا نیمه ۱۳۹۸

ردیف	نوع پیشنهاد	تعداد	درصد
۱	پیشنهاد اصلاح قانون	۵	۱۳
۲	تأکید بر اجرای قانون	۵	۱۳
۳	ارائه نظر در خصوص پیش‌نویس لایحه	۱	۳
۴	پیشنهاد تدوین طرح	۱	۳
۵	پیشنهاد تدوین لایحه	۴	۱۱
۶	پیشنهاد اصلاح مقرر ^(۱)	۱۰	۲۶
۷	پیشنهاد تدوین بخشنامه	۴	۱۱
۸	تسریع در تصویب آیین‌نامه	۴	۱۱
۹	پیشنهاد توقف اجرای بخشنامه	۱	۳
۱۰	پیگیری اجرای تصویب‌نامه	۱	۳
۱۱	تأکید بر تعارض مفاد بخشنامه با قانون	۱	۳
	مجموع	۳۷	۱۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

توضیح: «مقرر» در اینجا اعم است از مصوبه [برای مثال، سازمان ملی استاندارد ایران]، تصویب‌نامه، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل.

عملکردی که در خصوص قوانین و مقررات در جدول ۲ به ۱۱ نوع بخش‌بندی و شمارش شده است، حاصل ۹۰ نشست اصلی شورای گفت‌وگو و ده‌ها جلسه گروه‌های کارشناسی است. چنان‌که مشاهده می‌شود، ۱۰ مورد پیشنهاد اصلاح مقرر، اعم از تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل، بیشترین حجم فعالیت شورای گفت‌وگو را به خود اختصاص داده است. در ۵ مورد، پیشنهاد اصلاح قانون مطرح شده است و صرفاً یک مورد در خصوص پیش‌نویس لایحه، پیشنهادی ارائه شده است و در بقیه موارد، پیشنهادها جنبه مشورتی یا توصیه‌ای داشته‌اند.

یکی از نتایج مهمی را که می‌توان از عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات به بحث گذارد، کم تعداد بودن دستور جلسات و مصوباتی است که به‌طور مستقیم به قوانین و مقررات بازمی‌گردد. در حالی که به‌طور کلی، چنین پیش‌فرضی وجود دارد که شورای گفت‌وگو، بیشترین وقت و توان خود را مصروف بررسی و پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات می‌کند؛ چراکه بیشترین حجم گلایه‌ها و اعتراضات به قوانین و مقررات مربوط بوده و طبعاً، حل معضلات محیط کسب‌وکار، منوط به اصلاح قوانین و مقررات مخل یا مزاحم تولید و کسب‌وکار است.

شواهد متعددی برای ادعای مطرح شده قابل ذکر است. برای نمونه، بر اساس یکی از گزارش‌های مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تصویب و اصلاح مقررات اداری در سال ۱۳۹۸، رکوردی جدید به جای گذاشته است. طبق آمار اعلامی، در دوره زمانی ابتدای سال ۱۳۹۷ تا مردادماه ۱۳۹۸، ۶۲۹ بخشنامه توسط دستگاه‌ها صادر شده که از این تعداد، ۲۰ مورد منقضی شده است؛ به عبارت دیگر، آمار مذکور نشانگر آن است طی ۴۰۰ روز کاری در ۱۷ ماه مورد بررسی، هر یک‌ونیم روز، یک بخشنامه توسط متولیان صادر شده است. بر اساس گزارش مذکور، «متولیان مربوطه ۶۸ درصد از بخشنامه‌ها را با هدف ایجاد محدودیت در روندهای تجاری کشور و ۳۲ درصد را به‌منظور ایجاد تسهیل و روان‌سازی در مسیر فعالیت‌های تجاری در دستور کار قرار دادند. در میان دستگاه‌های اجرایی نیز وزارت صمت با صدور ۴۰ درصد از کل بخشنامه‌ها در صدر قرار دارد، همچنین وزارت اقتصاد و گمرک با ۳۰ درصد و وزارت جهاد کشاورزی با ۱۰ درصد در رده‌های بعدی جای گرفته‌اند. مابقی بخشنامه‌های صادره نیز مربوط به سایر دستگاه‌های اجرایی کشور است» (دنیای اقتصاد، ۴ آبان ۱۳۹۸).

یکی از شواهد دیگر، اظهارات معاون بررسی‌های اقتصادی اتاق تهران است: «در سال ۱۳۹۷، حدود ۱۲۷ دستورالعمل و بخشنامه توسط گمرک صادر شده است که

۵۱ بخشنامه مربوط به ابتدای سال ۱۳۹۸ تا شهریورماه سال جاری است. همچنین طی ۱۷ ماه گذشته [منتهی به مهر ۱۳۹۸] ۱۷۸ دستورالعمل در گمرک صادر شده که اکثراً یا اصلاح یا ابطال شده‌اند» (دنیای اقتصاد، ۲ مهر ۱۳۹۸). در همان نشست، رئیس کل گمرک، در پاسخ به دغدغه‌های فعالان اقتصادی با تأکید بر اهمیت تسهیل تجارت، از مداخله حدود ۳۰ نهاد در امر تجارت انتقاد کرد و تصریح کرد: «این هنر نیست که مدام، قانون تولید کنیم. فساد محصول تولید قوانین متکثر و گاه متناقض است» (همان). از دیگر شواهد در این خصوص، اظهارات رئیس کمیسیون معادن و صنایع معدنی اتاق ایران است که ادعا کرده، تعداد بخشنامه‌های ناظر بر تجارت خارجی، از ۲۳۸ در شش ماه نخست ۱۳۹۷، به ۱۲۱ بخشنامه در آبان ۱۳۹۸ رسیده است. طبق اظهارات وی: «هنوز شاهدیم بدون مشورت با بخش خصوصی، یک‌شبه بخشنامه صادر می‌شود». سوای صحت و سقم ادعای پیش‌گفته، اظهارات نقل شده، نشانگر اهمیت قوانین و مقررات دست‌وپاگیر از نظر فعالان اقتصادی به‌عنوان مانع اصلی محیط کسب‌وکار است (دنیای اقتصاد، ۸ آبان ۱۳۹۸).

با وجود این، نتایج پژوهش حاضر نشانگر آن است که آنچه بیشتر مورد توجه بخش خصوصی و تعاونی است- یا دستکم آنچه بیشتر به‌عنوان دستور جلسات شورای گفت‌وگو مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد- به خواسته‌هایی خارج از قوانین و مقررات بازمی‌گردد؛ خواسته‌هایی از جمله، راجع به اصلاح رویه‌های اجرایی یا به‌طور کلی، اصلاح سیاست‌های اقتصادی و غیره.^۱

نکته پایانی اینکه چنان‌که گفته شد، ۳۷ مورد احصاء شده در جدول ۲ به‌طور مستقیم به بحث قوانین و مقررات مربوط است. بی‌تردید، بسیاری از دستور جلسات،

۱. البته یکی از ملاحظاتی که باید در کم تعداد بودن عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات مدنظر داشت، این است که نشست‌های شورای گفت‌وگو، بستر مناسبی برای ارائه گزارش عملکرد دستگاه‌های دولتی در خصوص آن دسته از مسائلی است که مورد علاقه بخش خصوصی و تعاونی است. درواقع، بیشترین وقت جلسات شورای گفت‌وگو، مصروف ارائه و استماع و اظهارنظر در خصوص چنین گزارش‌هایی شده است.

مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو، می‌تواند به‌طور غیرمستقیم به قانون یا مقره‌ای مرتبط باشد.

۲- دستاوردهای شورای گفت‌وگو در خصوص پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع

مقررات

در بخش پیشین، ملاحظه شد که عملکرد شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات، به‌مراتب کم‌رنگ‌تر از آنچه انتظار می‌رود، بوده است. در این قسمت به‌طور خاص، به پیگیری عملکرد شورای گفت‌وگو راجع به قوانین و مقررات و درنهایت، دستاورد کسب‌شده پرداخته می‌شود. مروری بر دستاوردهای معدود شورای گفت‌وگو در خصوص قوانین و مقررات، حاوی نکات قابل تأملی برای نظام مقررات‌گذاری اقتصادی در ایران است.

۲-۱- پیشنهادهای مقرراتی نزدیک به حصول نتیجه

در این بخش، برخی از مهم‌ترین مقرراتی را که مورد اعتراض بخش خصوصی و تعاونی بوده و در دستور کار شورای گفت‌وگو قرار گرفته است و در مراحل پایانی اصلاح هستند، توضیح داده خواهد شد.^۱ در موارد زیر، مشاهده خواهد شد که فرایند تبدیل مطالبه اصلاح یک مقرره، بسیار دشوار، وقت‌گیر و کند است و درواقع، به ثمر رسیدن حتی اصلاح یک بند از یک دستورالعمل یا آیین‌نامه، مستلزم طی مراحل و تشریفات نفس‌گیر است.

۱. شایان ذکر است، همه جملات داخل گیومه، به نقل از وبسایت شورای گفت‌وگو به نشانی <http://www.pfdc.ir> است.

۲-۱-۱- اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب هیئت وزیران

یکی از دستور جلسات اصلی شورای گفت‌وگو که تا به امروز قسمت عمده‌ای از چهار جلسه شورا را به خود اختصاص داده است، اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور (مصوب هیئت وزیران) است. در جلسه پنجاه‌وسوم شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۴/۹/۲)، «بررسی مراتب پیشنهادی اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور مصوب هیئت وزیران شماره ۱۵۳۵۶/ت/۳۶۰۰۵ هـ مورخ ۱۳۹۴/۲/۵ و اصلاحیه آن به‌موجب تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۷۹۱۰۲/ت/۵۰۵۲۵ هـ مورخ ۱۳۹۳/۷/۱۴»، در دستور کار قرار گرفت. در این جلسه مقرر شد: «کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگو ... تشکیل گردد و موضوع در قالب تنظیم مصوبه پیشنهادی جهت ارائه به هیئت دولت و یا تنظیم لایحه پیشنهادی و تقدیم آن به مجلس شورای اسلامی، حل‌وفصل گردد».

سپس در جلسه پنجاه‌وچهار شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۴/۹/۳۰)، مقرر شد: «پس از کسب نظر از ... مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی، در خصوص جمع‌بندی جلسه کارگروه مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۵، چنانچه [مدیرکل سازمان تأمین اجتماعی] با نظر حاضرین در جلسه مذکور موافق باشند، مشکل حل می‌شود. اما اگر جمع‌بندی جلسه مورد تأیید ایشان قرار نگرفته باشد، در این صورت، موضوع به‌عنوان یک پیشنهاد از سوی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی به دولت منعکس شود تا هیئت دولت، موضوع را بررسی کرده و حل‌وفصل نمایند». علاوه بر این، «از دبیرخانه شورای گفت‌وگو خواسته شد، جمع‌بندی جلسه کارگروه مورخ ۱۳۹۴/۹/۱۵ را خدمت ... معاون سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال نمایند تا ایشان نیز موضوع را پیگیری نمایند».

در گام بعد، در جلسه پنجاه‌وشش شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۶)، مقرر شد: «جمع‌بندی این جلسات (جلسات ۵۳ و ۵۴ شورا مورخ ۱۳۹۴/۹/۲ و

۱۳۹۴/۹/۳۰ و جلسه مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۶ کمیته ماده ۷۶ طی نامه‌ای رسمی از طریق شورای گفت‌وگو به معاون اول رئیس‌جمهور اعلام گردد تا دولت بتواند در این خصوص، تصمیمات مقتضی اتخاذ نماید».

آخرین اقدام صورت گرفته در این خصوص، توسط شورای گفت‌وگو در جلسه هشتادوهشت (مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱) اتخاذ شد. به این ترتیب مقرر شد: «دبیرخانه شورای گفت‌وگو، طی نامه‌ای نظرات وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان تأمین اجتماعی، تشکلهای کارگری و کارفرمایی و اتاق تعاون در خصوص اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور را اخذ نماید. نظرات دریافتی در جلسه‌ای ... بررسی و اصلاح آیین‌نامه مذکور با توافق نظر حاضرین جلسه، نهایی شده و در جلسه آتی شورای گفت‌وگو تعیین تکلیف گردد».

توجه به فرایندی که برای اصلاح «آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور» در شورای گفت‌وگو تا به امروز طی شده است، تصویری واقعی از پیچیدگی نظام مقرراتی و صعوبت هرگونه اصلاح آن را نشان می‌دهد. در مصوبات شورای گفت‌وگو در این خصوص، می‌توان به‌طور آشکار مشاهده کرد که حتی اصلاح یک آیین‌نامه مصوب هیئت وزیران، به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند با صرف «تنظیم مصوبه پیشنهادی جهت ارائه به هیئت دولت یا تنظیم لایحه پیشنهادی و تقدیم آن به مجلس»، حل‌وفصل شود. درواقع اصلاح این مصوبه، پس از مقرر شدن شورای گفت‌وگو، صرفاً با هماهنگی‌های به‌شدت وقت‌گیر و دشوار با همه دستگاه‌های ذی‌ربط و به‌ویژه هیئت وزیران، امکان‌پذیر بوده است. نکته قابل توجه، آن است که مصوبه پایانی شورای گفت‌وگو در این باره (جلسه هشتادوهشت)، درواقع، آغاز راهی است که قرار بود با مصوبه اول در این باره (در جلسه پنجاه‌وسه)، مسیر بسیار بیشتری از آن طی شده باشد.

گردشکار اصلاح آیین نامه مشاغل سخت و زیان آور در شورای گفت و گو، ضرورت واقع بینی بیشتر قانونگذار را در مقرر کردن وظایفی برای نهادهایی مانند شورای گفت و گو را بیش از پیش عیان می سازد. از سوی دیگر، این گردش کار نشانگر آن است که نهادهای مقررات گذار، از آمادگی لازم برای اصلاح مقرراتی که بخش خصوصی را با معضل مواجه کرده، برخوردار نیستند و به شدت در مقابل هرگونه اصلاح مقرراتی مقاومت می کنند. اینکه بخش خصوصی چگونه می تواند در برابر چنین مقاومتی، به خواسته اصلاح یک مقررده دست یابد، نیازمند پژوهشی مستقل است؛ اما آنچه در حال حاضر رخ می دهد، ضرورت تغییرات ساختاری برای تحقق مطالبات مربوط به اصلاح مقررات توسط بخش خصوصی را نشان می دهد.

۲-۱-۲- اصلاح دستورالعمل نحوه استرداد موقت مالیات و عوارض ارزش افزوده به صادرکنندگان کالا، موضوع ماده (۳۴) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

«پیگیری موضوع استرداد مالیات بر ارزش افزوده صادرکنندگان»، یکی از دستور جلسات نشست شصت و یکم شورای گفت و گو (مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۶) بود. در این خصوص، مقرر شد: «نشست مشترکی در محل دبیرخانه شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی ... برگزار گردد تا بررسی پیش نویس اصلاحی دستورالعمل نحوه استرداد موقت مالیات و عوارض ارزش افزوده به صادرکنندگان کالا، موضوع ماده ۳۴ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، تدوین شده توسط سازمان امور مالیاتی، مورد بررسی و جمع بندی نهایی قرار گیرد ...».

متعاقب مقررده نشست شصت و یکم، این موضوع در دستور کار نشست هشتاد و نه شورای گفت و گو (مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۵) نیز قرار گرفت، با این عنوان: «بررسی مشکلات و پیشنهادات در خصوص نحوه اجرای جزء (۱) بند (ج) تبصره (۸) قانون بودجه سال ۹۸ با موضوع «استرداد مالیات بر ارزش افزوده پس از بازگشت ارز

حاصل از صادرات». در نشست مذکور در این باره مقرر شد: «با مسئولیت بانک مرکزی، جلسه‌ای ... برگزار گردد و پیشنهاد «ایجاد امکان استرداد باقیمانده ارزش افزوده پس از بازگشت ارز حاصل از صادرات و پس از زمان اعلامی (۴ ماه) از کوتاژ صادراتی»، بررسی گردد و سپس بانک مرکزی با لحاظ نتیجه بررسی این پیشنهاد، «بخشنامه بانک مرکزی در خصوص چگونگی بازگشت ارز حاصل از صادرات» را اصلاح نماید و یا سازمان امور مالیاتی، «دستورالعمل سازمان امور مالیاتی به شماره ۲۰/۹۸/۵۱۶ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۱ را اصلاح نماید ...».

به این ترتیب، در حالی که در مصوبه اول شورای گفت‌وگو، صرفاً به مشارکت در بررسی پیش‌نویس اصلاحی دستورالعمل نحوه استرداد موقت مالیات و عوارض ارزش افزوده به صادرکنندگان بسنده شده، در مصوبه بعد، مسئولیت این امر به بانک مرکزی «یا» سازمان امور مالیاتی سپرده شده است. احتمالاً بررسی بیشتر، این واقعیت را آشکار کرده است که صرف مقرر کردن مشارکت در اصلاح یک دستورالعمل، نمی‌تواند به حل مسئله کمکی کند و این مسئله، باید توسط بانک مرکزی یا سازمان امور مالیاتی حل‌وفصل شود. شایان ذکر است، از نتیجه مصوبه شورای گفت‌وگو، اطلاعی در دسترس نیست.

۲-۱-۳- مطالبه لغو اخذ گواهی تبصره ۱ ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم برای خدمات بانکی

در دستور جلسه هشتادونهمین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۵)، موضوع «بررسی دستورالعمل ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم» قرار داشت. این موضوع در دو بخش مورد بررسی قرار گرفت: «الف) اعلام مشکل در خصوص اخذ گواهی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم برای صدور و تمدید ضمانت‌نامه‌ها؛ ب) پیشنهاد در خصوص افزایش مبالغ اعلامی در ماده

(۱) دستورالعمل ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم». نتیجه بررسی موضوع، به این شرح بود:

۱- در خصوص بند «الف» دستور جلسه، مقرر گردید: بانک مرکزی و سازمان امور مالیاتی، مبانی تدوین ماده (۱) ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم به شکل موجود (شامل اعطای تسهیلات، ایجاد تعهدات نظیر گشایش اعتبارات اسنادی یا صدور ضمانت‌نامه‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی) را به وزیر محترم امور اقتصادی و دارایی گزارش دهند. سپس وزارت امور اقتصادی و دارایی، نتیجه بررسی این گزارش که آیا اعطای تسهیلات تبصره (۱) ماده ۱۸۶ ... خدمات بانکی از جمله گشایش اعتبار اسنادی و ضمانت‌نامه بانکی در صدور و تمدید را نیز در بر می‌گیرد یا خیر تا هفته دوم مهرماه سال ۹۸ اعلام نماید. پس از آن، وزارت امور اقتصادی و دارایی، اصلاح ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ ... را پیگیری و نتیجه آن را به شورای گفت‌وگو اعلام نماید.

۲- در خصوص بند «ب» دستور جلسه، مقرر گردید: معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، شاخص‌ها و مبانی که در سال ۹۵ با استفاده از آنها، ارقام اعلامی در ماده (۱) ضوابط اجرایی تبصره (۱) ماده ۱۸۶ ... افزایش یافته است را با همکاری بانک مرکزی و سازمان امور مالیاتی بررسی نماید و سپس، سازمان امور مالیاتی و بانک مرکزی، ارقام اعلامی در ماده (۱) ضوابط اجرایی را به‌روزرسانی نمایند و نتیجه آن را به شورای گفت‌وگو اعلام نمایند».

متعاقب مقرره‌های پیش‌گفته، در نودمین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۸/۸/۱۳)، موضوع پیگیری و چنین مقرر شد: «وزارت اقتصاد و امور دارایی، محدود بودن دستورالعمل تبصره (۱) ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم، صرفاً به وام‌های بانکی را ابلاغ نماید».

چنان‌که از مصوبه جلسه هشتادونهم شورای گفت‌وگو برمی‌آید، حل مشکل در خصوص اخذ گواهی تبصره (۱) ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم، نیازمند هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف، دست‌کم بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و وزارت امور اقتصادی و دارایی است. به این ترتیب، وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس شورای گفت‌وگو، این شورا را محمل مناسبی برای ایجاد این هماهنگی تشخیص داده است؛ در حالی که این کارویژه، اصولاً باید در درون دولت و با امکانات و تشکیلات دولتی صورت گیرد. مصوبه دوم شورای گفت‌وگو در این خصوص (در نودمین نشست)، نشان می‌دهد که محتوای مصوبه بسیار حداقلی‌تر از مصوبه نخست است و صرفاً مقرره‌ای در خصوص تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی به ابلاغ یک دستورالعمل است. نکته مهم این است که آنچه در مصوبه اخیر شورای گفت‌وگو آمده است، در زمره اختیارات وزارت امور اقتصادی و دارایی است و به‌عبارت دیگر، وزارتخانه مذکور، بدون نیاز به مقرر شورای گفت‌وگو و طی مراحل و تشریفات متعدد، می‌توانست نسبت به تصمیم‌گیری در خصوص حل مسئله مورد بحث، اقدام کند.

بر مبنای مصوبه شورای گفت‌وگو، معاون امور اقتصادی و دارایی وزیر امور اقتصادی و دارایی در نامه‌ای خطاب به رئیس‌کل سازمان مالیاتی کشور، مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۸^۱، تصریح کرده است: «... نظر به موافقت آن سازمان و نیز بانک مرکزی با موضوع و لزوم اصلاح ماده (۱) دستورالعمل اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم ... خواهشمند است، دستور فرمایید اصلاح دستورالعمل مذکور در جهت محدود کردن آن صرفاً به وام‌های بانکی، حسب حکم قانون، با قید فوریت در دستور کار قرار گیرد...».

۱. به شماره ۱۵۰۴۵۳.

علاوه بر آنچه گفته شد، پیش از ارسال نامه پیش گفته به سازمان مالیاتی کشور در خصوص ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم، «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» نیز در بند (۵) مصوبه‌ای در نشست بیست‌وهشتم (مورخ ۱۳۹۸/۴/۳۱) در این خصوص، مقرر کرد: «با توجه به گزارش اتاق اصناف ایران از وضعیت اجرای بند (۱) مصوبه ۸۰/۲۹۲۵۱۳ مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۲۶ و به‌منظور برقراری وحدت رویه در سراسر کشور، تمامی دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مرتبط با ماده ۱۸۶ قانون مالیات‌های مستقیم توسط سازمان امور مالیاتی کشور، بازنگری و مراتب برای اتخاذ تصمیم لازم به هیئت ارائه شود». از آنجا که ریاست هیئت مقررات‌زدایی نیز همچون شورای گفت‌وگو بر عهده وزیر امور اقتصادی و دارایی است، این مصوبه نیز باید در قالب مجموعه تلاش‌های نهادهای مربوط برای تأمین خواسته بخش خصوصی در زمینه حل مسئله مورد بحث محسوب شود.

به این ترتیب، برای اصلاح یک دستورالعمل - یا مقرر دیگر - ضروری است، مجموعه نهادهای مرتبط، به‌ویژه نهادهایی که با ترکیبی از اعضای دولتی و خصوصی تشکیل شده‌اند، هم‌زمان فعال شوند تا بتوان به حصول نتیجه امیدوار بود.

۲-۲- پیشنهادهای مقرراتی که به نتیجه رسیده‌اند

۲-۲-۱- مقرر کردن تدوین و ابلاغ بخشنامه توسط سازمان تأمین اجتماعی برای رفع مشکلات مرتبط با حسابرسی از اسناد مالی و دفاتر قانونی

مسائل و معضلات مربوط به بیمه تأمین اجتماعی - مانند مالیات - برای کارفرمایان، از آنجا که عمدتاً در خصوص قوانین و مقررات و رویه‌هایی بوده که متضمن بار مالی برای آنها است، همواره با مقاومت دستگاه‌هایی مواجه می‌شود که هرگونه کاهش یا تخفیف، منابع درآمدی آنها را تهدید می‌کند. طبعاً مطالباتی از این جنس، بخش عمده موضوع جلسات شورای گفت‌وگو را به خود اختصاص می‌دهد.

در پنجاه و سومین جلسه شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۴/۹/۲)، مشکلات مرتبط با حسابرسی از اسناد مالی و دفاتر قانونی توسط سازمان تأمین اجتماعی برای کارفرمایان» در دستور کار قرار گرفت و چنین مقرر شد: «سازمان تأمین اجتماعی به پرونده‌های متراکم تا پایان سال ۹۴ رسیدگی نماید و از سال ۱۳۹۵، بازرسی پرونده‌های جدید تا حداکثر یک سال بعد از سال مالی صورت بگیرد. در این خصوص مقرر شد، بخشنامه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی تدوین و ابلاغ شود».

در پیگیری موضوع مذکور در شصت و پنجمین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۶)، مقرر شد: «با عنایت به مواد ۳۹، ۴۷ و ۱۰۱ قانون تأمین اجتماعی و همچنین توافق به عمل آمده بین اعضای شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مقرر شد از این پس در رسیدگی‌های سازمان تأمین اجتماعی در خصوص حقوق و دستمزد، صرفاً بازرسی از صورت‌مزد و حقوق و مزایای بیمه‌شدگان صورت پذیرد ... [علاوه بر این] مهلت انجام این بازرسی‌ها برای کارفرمایان، حداکثر تا یک سال پس از پایان سال مالی باشد. انجام بازرسی بعد از این مهلت یک‌ساله، تنها در صورتی امکان‌پذیر است که شکایتی از سوی کارکنان آن کارگاه صورت پذیرفته باشد که در این صورت، امکان مراجعه به صورت‌مزد و همچنین بخش حقوق و دستمزد دفاتر سنوات گذشته آن کارگاه از سوی سازمان وجود دارد».

اگرچه طبق مقرره شورای گفت‌وگو در جلسه مورخ ۱۳۹۴/۹/۲، قرار شد سازمان تأمین اجتماعی بخشنامه‌ای در خصوص حل مشکل مذکور تدوین و ابلاغ کند، اما چنان‌که از مصوبه جلسه ۱۳۹۵/۱۲/۱۶ شورای مذکور برمی‌آید، این مسئله همچنان لاینحل ماند و مجدداً در جلسه‌ای با حضور رئیس سازمان تأمین اجتماعی و وزیر تعاون، کار و رفاه اجتماعی، مقرر شد که با «توافق صورت گرفته بین اعضای شورای گفت‌وگو و بخش خصوصی»، این مطالبه (محدود بودن مهلت انجام بازرسی‌ها از

صورت مزد و حقوق و مزایای بیمه شدگان، حداکثر تا یک سال پس از پایان سال مالی) برآورده شود.

صدور بخشنامه‌ای برای حل مسئله مذکور تا خرداد ۱۳۹۷ به طول انجامید. در بخشنامه صادره توسط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی مورخ ۱۳۹۷/۳/۵^۱، تصریح شده است: «با عنایت به نام گذاری سال ۱۳۹۷ به عنوان سال حمایت از کالای ایرانی و در اجرای فرامین مقام معظم رهبری، دستور معاون اول محترم ریاست جمهوری و همچنین با توجه به تعداد و حجم زیاد پرونده‌های شرکتی در دستور کار مؤسسه حسابرسی، بر اساس مصوبه یک هزار و هفتصد و پنجاه و پنجمین جلسه هیئت مدیره محترم در خصوص بازرسی از دفاتر قانونی شرکت‌های وابسته به بخش خصوصی، تقاضای بازرسی واصله از شعب و واحدهای اجرایی در سال ۹۷ به استثنای موارد ذیل، در آخرین سال مالی، مورد بازرسی و ملاک عمل قرار خواهد گرفت.

الف) در مواردی که موضوع ادعای سابقه یا دستمزد به درخواست اشخاص مطرح باشد.

ب) درخواست‌هایی که مستند به آراء مراجع قضایی و شبه قضایی و شرکت‌های در حال تصفیه که از سوی واحدهای اجرایی ارائه می‌گردد.

ج) در صورتی که مستنداتی به سازمان واصل گردد که بیانگر عدم اجرای قانون از جمله ماده ۳۸ و تبصره الحاقی به آن و یا عدم اعلام واقعی دستمزد بیمه شدگان و مغایرت آن با اظهارنامه‌های مالیاتی باشد، درخواست بازرسی از دفاتر همراه مستندات، منحصرأ با تشخیص مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی خارج از مدت مقرر مجاز خواهد بود...».

اگرچه طبق مصوبه پیش گفته، ظاهراً مشکل حل شده است، اما توجه به یک نکته حائز اهمیت است و اینکه صدور بخشنامه توسط مدیرعامل سازمان تأمین

۱. به شماره ۱۰۰۰/۹۷/۲۴۴۰.

اجتماعی، چنان‌که از جمله‌بندی و محتوای آن برمی‌آید، نه بر مبنا یا به دلیل مصوبه شورای گفت‌وگو، بلکه بر مبنای مقرر نهادی عالی با عنوان «ستاد عالی فرماندهی اقتصاد مقاومتی» به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور صورت گرفت. ستاد مذکور در بند (۴) در مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۴/۳۱، «به‌منظور رفع مشکلات فعالان اقتصادی بخش خصوصی با سازمان تأمین اجتماعی و مساعدت در جهت بهبود فضای کسب‌وکار ... در اجرای مواد ۳۹ و ۱۰۱ قانون تأمین اجتماعی»، مقرر کرد: «بازرسی مندرجات دفاتر قانونی، صرفاً در بازه یک سال قبل از ارائه آخرین لیست ارسال کارفرمایان مجاز است»^۱.

فرایند شرح داده شده نشان می‌دهد، نقش مصوبه شورای گفت‌وگو برای وادار کردن سازمان تأمین اجتماعی به اصلاح یک رویه- که ظاهراً رویه‌ای غیرقانونی است (چراکه اصلاح آن، نه بر مبنای اصلاح قانون، بلکه با دستور اداری صورت گرفته است)- صرفاً طرح موضوع بوده است؛ در حالی که طبق قانون، شورای گفت‌وگو به‌عنوان یکی از پیشنهاددهندگان «اصلاح، حذف یا وضع مقررات» به مسئولان مربوطه شناسایی و در قانون تصریح شده است که «مصوبات شورا حداکثر ظرف مدت سی‌روز در دستور کار هیئت دولت قرار می‌گیرد تا در جلسه هیئت دولت، مطرح و نسبت به آن تصمیم‌گیری شود»؛ اما در عمل، نمونه مطرح‌شده نشان می‌دهد، مقرر کردن تدوین یک بخشنامه برای سازمان تأمین اجتماعی، نیازمند مداخله نهادی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور است. این مورد و موارد متعدد دیگر، نشان می‌دهد اصلاح هر رویه اجرایی به‌ویژه به‌وسیله صدور یا اصلاح مقررره یا مقرراتی در خصوص آن، منوط به هماهنگی اجزای مختلف در سطوح متفاوت نظام مقررات‌گذاری است.

۱. مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در جلسه سی‌ونهم (مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۴) به استناد مصوبه شماره ۸۵۰۰۱/ت/۵۲۴۴۲ مورخ ۱۳۹۴/۶/۳۱ هیئت‌وزیران.

۲-۲-۲- اصلاح بخشنامه در خصوص «اخذ تضامین به صورت سپرده ریالی در خرید ارز کالاهای وارداتی از جمله کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید»
 موضوع اعتراض بخش خصوصی به «اخذ تضامین به صورت سپرده ریالی در خرید ارز کالاهای وارداتی از جمله کالاهای اساسی و مواد اولیه تولید» در هشتاد و دومین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۷/۱۱/۸) در دستور کار قرار گرفت و مقرر شد، معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، کارگروهی تشکیل دهد و برای تصمیم‌گیری نهایی، راهکار ارائه کند.

در گام بعد، موضوع در دستور جلسه هشتاد و پنجمین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۸/۲/۳۰) قرار گرفت. در این جلسه مقرر شد، بانک مرکزی «با صدور بخشنامه‌ها و ابلاغیه‌های لازم»، اقداماتی برای حل مسئله به عمل آورد.
 در پایان، اداره کل سیاست‌ها و مقررات ارزی بانک مرکزی، طی نامه‌ای مورخ ۱۳۹۸/۴/۲۶ خطاب به بانک‌ها، مواردی را در ارتباط با وثیقه مقرر در تبصره «۴» ذیل بند «ی» بخش اول مجموعه مقررات ارزی ابلاغ کرد.

۲-۲-۳- مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص مجاز بودن تبدیل کلیه شرکت‌های موضوع ماده (۲۰) قانون تجارت (مصوب ۱۳۱۱)

در هشتاد و هفتمین نشست شورای گفت‌وگو (مورخ ۱۳۹۸/۵/۱۴) مقرر شد، موضوع «ارائه راهکار مناسب به منظور امکان‌پذیری تبدیل شرکت‌های مسئولیت محدود به شرکت سهامی به منظور ورود به بازار سرمایه»، در کارگروهی با مسئولیت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، بررسی و جمع‌بندی نهایی در جلسه آتی شورا ارائه گردد.
 در نتیجه مقرر مذکور، مصوبه‌ای توسط هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۸/۷/۱۰ به تصویب رسید^۱ و طی آن، متنی به‌عنوان ماده (۳۶) به «نظامنامه اجرای قانون ثبت شرکت‌ها» (مصوب ۱۳۱۱) به این شرح، الحاق شد: «تبدیل کلیه شرکت‌های موضوع

۱. به شماره ۸۸۹۱۹/ت/۵۷۰۴۸ هـ...

ماده (۲۰) قانون تجارت- مصوب ۱۳۱۱- به یکدیگر مجاز است. نحوه تبدیل این شرکت‌ها به یکدیگر، به موجب دستورالعملی خواهد بود که ظرف مدت سه ماه با همکاری معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور تهیه می‌شود».

۳- دلایل عدم توفیق شورای گفت‌وگو در انجام کارویژه مقرراتی

در مجموع، می‌توان دستاورد شورای گفت‌وگو در اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در طول دوره فعالیت (از ۱۳۹۰ تا نیمه ۱۳۹۸) را به شرح زیر برشمرد:

- ۱- اصلاح یک رویه اجرایی به موجب صدور یک بخشنامه (توسط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در خصوص رفع مشکلات مرتبط با حسابرسی از اسناد مالی و دفاتر قانونی)؛
 - ۲- اصلاح یک بخشنامه (توسط بانک مرکزی در خصوص أخذ تضامین به صورت سپرده ریالی در خرید ارز کالاهای وارداتی)؛
 - ۳- اصلاح یک نظامنامه (به موجب مصوبه هیئت‌وزیران در خصوص مجاز بودن تبدیل کلیه شرکت‌های موضوع ماده (۲۰) قانون تجارت)؛
- دستاوردهایی که به احتمال بسیار، در آینده نزدیک تحقق خواهد یافت نیز به این شرح است:
- ۱- اصلاح یک آیین‌نامه (مصوب هیئت‌وزیران در خصوص مشاغل سخت و زیان‌آور)؛
 - ۲- اصلاح یک دستورالعمل (توسط بانک مرکزی یا سازمان امور مالیاتی در خصوص نحوه استرداد موقت مالیات و عوارض ارزش افزوده به صادرکنندگان کالا)؛

۳- اصلاح یک دستورالعمل (توسط سازمان امور مالیاتی در خصوص مطالبه لغو اخذ گواهی تبصره (۱) ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم).

چنانکه گفته شد، با توجه به اینکه همواره از دست‌وپاگیر بودن و مخل بودن قوانین و مقررات برای تولید و کسب‌وکار گلایه می‌شود و به‌ویژه نهادهای نماینده بخش خصوصی (اتاق‌ها)، مکرراً این دغدغه را از تریبون‌های مختلف مطرح می‌کنند، این عملکرد ناچیز و بسیار محدود در راستای اصلاح، صرف و وضع مقررات، شگفت‌آور است. سؤالی که باید به آن پاسخ داد، این است که دلیل یا دلایل عدم توفیق شورای گفت‌وگو در انجام کارکرد پیشنهاد و اصلاح، حذف یا وضع مقررات چیست؟ چرا با وجود اینکه محیط حقوقی، یکی از موانع اصلی کسب‌وکارها اعلام می‌شود، تأسیس شورایی با ترکیب شورای گفت‌وگو، نتوانسته است به اصلاح یا حذف مقررات مخل کسب‌وکار، کمک کند؟

در پاسخ به پرسش‌های مطرح‌شده، می‌توان دو دسته دلایل را برشمرد: دسته اول، به عملکرد و سازوکارهای شورای گفت‌وگو در انجام کارکرد مقررات باز می‌گردد (دلایل درونی) و دسته دوم دلایل، به عملکرد دولت در رابطه با مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی مربوط است (دلایل بیرونی). در ادامه، به شرح هر یک از دلایل مطرح شده خواهیم پرداخت.

۳-۱- دلایل مربوط به شورای گفت‌وگو

۳-۱-۱- کیفیت دستور جلسات و نشست‌های شورای گفت‌وگو

طبق ماده (۵) «دستورالعمل تشکیل و نحوه اداره جلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، هریک از اعضای شورا و همچنین فعالان یا متشکل‌های اقتصادی می‌توانند موضوعاتی را برای قرار گرفتن در دستور جلسات شورا به دبیرخانه ارجاع نمایند و دبیرخانه موظف است، موضوعات قابل طرح در شورا را با همکاری اتاق‌ها بررسی نموده و حسب اولویت، در دستور کار قرار دهد». با توجه به مقرر مذکور و

دیگر قوانین و مقررات، منبع دستور جلسات شورای گفت‌وگو در خصوص اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار را می‌توان گزارش‌های ارسالی از سوی کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنجم توسعه سابق) دانست.

در گزارشی که پیش‌تر در خصوص عملکرد کمیته موضوع ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه (کمیته ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» فعلی) توسط مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر و تصریح شد که کمیته مذکور، نهادی است که برای انجام کارویژه مورد بحث در این نوشتار، تأسیس شده است. در واقع اهمیت، دشواری و حساسیت کارویژه «شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری»، قانونگذار را بر آن داشته است که نهادی مستقل در کنار نهاد شورای گفت‌وگو تأسیس کند (مرکزالمیری، ۱۳۹۶: ۲). به این ترتیب، اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود ...، مستلزم اجرای دقیق بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی ... است.

در گزارش نظارتی پیشین، شرح داده شد که قانونگذار برای اتاق ایران و دو نهاد همکار، بیشتر وظایفی از جنس پژوهشی (تهیه گزارش) در نظر گرفته که شبیه دیگر نهادهای پژوهشی (از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس) است. تهیه چنین گزارش‌هایی، تکلیف اصلی اتاق ایران است که در واقع، ماده اولیه و خوراک جلسات کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی محسوب می‌شود. با این حال، نخست گزارش‌هایی که تاکنون توسط دبیرخانه کمیته مذکور تهیه شده است، منطبق با معیارهای یک گزارش کارشناسی نیست و دوم، نه در ساختار اتاق ایران و نه دو نهاد دیگر، طراحی و امکانات متناسب با انجام چنین پژوهش‌های بنیادین و راهبردی، در نظر گرفته نشده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۶: ۱۵-۲۰).

هرگونه تصویب قانون و مقرر جدید و همچنین هرگونه اصلاح قانون و مقرر با هدف بهبود محیط کسب‌وکار، نیازمندی‌های فرایند کارشناسی دقیق و مبنای اصلی کارشناسی نیز ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات^۱ (به نحو پیشینی و پسینی) است. نمونه قابل توجه در این خصوص، انگلستان است که از حدود سی سال پیش، بیشترین فشار برای اصلاح قوانین و مقررات، از جانب نهادهای تجاری، به‌ویژه «اتاق‌های بازرگانی انگلستان»^۲ به سیاستگذاران وارد شده (Ellison, 2018: 285) و مهم‌ترین و مؤثرترین ابزار اتاق‌های بازرگانی انگلستان، تهیه و ارائه گزارش‌های کارشناسی عمیق برای تبیین و آگاه‌سازی سیاستگذاران در خصوص بار مقررات برای کسب‌وکارها بوده است. برای نمونه، نهاد مذکور در مطالعه‌ای نشان داد که برای هر ۱۰۰ دستورالعمل مصوب اتحادیه اروپا، ۳۳۴ مقرر و دستورالعمل توضیحی در بریتانیا به تصویب می‌رسد (Ellison, 2018: 207)؛ در حالی که به طور سالانه، حدود ۳۴۰۰ مقرر و دستورالعمل توسط اتحادیه اروپا به تصویب می‌رسد که اغلب آنها، اگر نگوئیم همه، به نظام حقوقی بریتانیا وارد می‌شود (Ellison, 2018: 207). اثرگذاری ارزیابی‌های پیش‌گفته تا به آنجا است که شاید بتوان چنین گزارش‌هایی را زمینه‌ساز تمایل و اصرار به خروج انگلستان از اتحادیه اروپا (برگزیت)^۳ تلقی کرد. همچنین در گزارشی، هزینه مقررات اضافی و مخل را بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۰ برای کسب‌وکارهای بریتانیا، حدود ۹۰ میلیارد پوند تخمین زد (Quoted from Ellison, 2018: 212).

چنانکه در مقدمه مواردی ذکر شد، تجربه جهانی بر مبنای اصول بوروکراسی نیز نشان می‌دهد، نهادهایی مانند اتاق بازرگانی که نمایندگی بخش خصوصی را بر عهده دارند، باید توان خود را مصروف نظرخواهی، نظرسنجی و ارزیابی تأثیرات سیاست‌ها،

1. Regulatory Impact Assessment (RIA)
 2. British Chambers of Commerce
 3. Brexit

قوانین و مقرراتی کنند که مبنای سیاست‌گذاری، به‌ویژه از طریق تصویب قوانین و مقررات، قرار خواهد گرفت. مطالعاتی که در خصوص وظایف نهادهای متصدی گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی وجود دارد، بیانگر آن است که نهادهای مذکور به‌طور مستقیم در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی مداخله نمی‌کنند؛ بلکه بیشتر نقش مشاوره و انتقال نظرات تشکل‌های خصوصی به سیاستگذار را ایفا می‌کنند.

برای نمونه، «گروه صادرات و سرمایه‌گذاری منطقه‌ای استرالیا»^۱، مجمعی برای گفت‌وگو در خصوص مسائل مورد توجه دولت ایالتی و فدرال و صادرکنندگان بخش خصوصی بوده است. «شورای کسب‌وکار مالزی»^۲ نیز که از ۷۲ عضو از مقامات دولتی و رؤسای تشکل‌های بخش خصوصی تشکیل می‌شود، مهم‌ترین کارکردشان، برگزاری جلساتی درباره بودجه سالیانه است که توسط وزارت دارایی هدایت می‌شود. همچنین مجمع گفت‌وگو درباره سیاست صنعتی است که این بخش توسط وزارت صنعت و تجارت بین‌المللی^۳ سازماندهی می‌شود.

از دیگر نمونه‌های موفق گفتگوی دولت و بخش خصوصی، نهادی است که در ایالت چی هواها^۴ در مکزیک با هدف رشد خوشه‌ای کسب‌وکارها شکل گرفته و تأثیر زیادی در تبیین سیاست‌های توسعه منطقه‌ای داشته است. همچنین اوایل دهه ۱۹۹۰، با همکاری و تأمین مالی مشترک دولت و بخش خصوصی، نهاد دیگری با عنوان CS21 تأسیس شد که اهداف نهایی آن، توسعه اقتصادی رقابتی در ایالت، دستمزدهای بهتر، کیفیت زندگی بهتر و استقرار فرایند برنامه‌ریزی راهبردی، با مشارکت دولت و بخش خصوصی بود (احمدیان، ۱۳۹۱). در هیچ‌یک از نهادهای برشمرده شده در کشورهای استرالیا، مالزی و مکزیک که الگوهایی از نهادهای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی محسوب می‌شوند، به مداخله مستقیم در

1. The Australian Regional Export & Investment Group (REICG)
2. Malaysian Business Council (MBC)
3. Ministry of International Trade and Industry (MITI)
4. Chi huahua

مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی، در قالب ارائه پیش‌نویس قانونی و مقرراتی نمی‌پردازند.

در واقع، نهاد متولی تصویب، اصلاح و حذف مقررات، دولت است که از طریق مصوبات هیئت‌وزیران، هر یک از وزرا و دستگاه‌های تخصصی مربوط، کارکردهای مذکور را به انجام می‌رساند. نهادهایی از جنس شورای گفت‌وگو، نقشی به‌عنوان نهادهای واسط ایفا می‌کنند؛ نهادهای واسطی که از طریق به‌کارگیری ابزار و راهکارهای مقتضی، ارزیابی‌ها و ادراک بخش خصوصی از محیط کسب‌وکار را به نهادهای سیاستگذار و تصمیم‌گیر منتقل می‌کنند.

نکته دیگر اینکه، مجموع اقداماتی که بخش خصوصی می‌تواند در حوزه قوانین و مقررات صورت دهد و در بهبود محیط حقوقی کسب‌وکار نقش مطلوب و مؤثری ایفا کند، به قابلیت بخش خصوصی در ساماندهی اجزای خود و تعبیه سازوکارهایی بستگی دارد که بتواند اعضای پرشمار بخش خصوصی، متشکل از گروه‌هایی با منافع متفاوت و بعضاً متعارض را نمایندگی کند. حتی دولت نیز برای تضمین گفت‌وگویی مؤثر در زمان تعیین سیاست‌های اقتصادی کلی یا بخشی، تمایل دارد با گروه خاصی از نمایندگان بخش خصوصی به‌عنوان نماینده گروه‌هایی بسیار متعدد و پراکنده، مواجه شود (پیناد، ۱۳۹۱: ۲۸).

صدای واحد و رسا از بخش خصوصی و انعکاس به‌موقع، مستند و مستدل آن به نهادهای تصمیم‌گیر، پیش‌نیاز مشارکت فعالانه و مؤثر بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی است.

۳-۱-۲- کیفیت مصوبات شورای گفت‌وگو

با توجه به آنچه در قسمت پیشین توضیح داده شد، می‌توان مصوبات شورای گفت‌وگو را در رابطه با اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود ... مورد نقد و بررسی قرار داد. مهم‌ترین نقدی که می‌توان بر مصوبات شورای مذکور وارد دانست،

عدم ارائه پیشنهاد مشخص برای اصلاح مقررات مورد نظر است. توضیح، اینکه در اغلب موارد شورای گفت‌وگو، تدوین پیشنهاد برای ارائه به مراجع ذی‌صلاح به‌منظور اصلاح مقرر (و در مواردی قانون) را به تصمیم کارگروهی موکول می‌کند که نتایج ملموسی از تشکیل کارگروه حاصل نمی‌شود.

در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها در خصوص ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگو، تصریح شده است که از مجموع ۱۳۳ مورد دستور جلسه و موضوعات بررسی‌شده خارج از دستور در شورای گفت‌وگو در ۹۰ نشست، ۴۶ مورد به مصوبه یا تصمیم مبنی بر تشکیل کارگروه انجامیده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۸ (۲): ۵۶). بدیهی است که تدوین پیش‌نویس هرگونه اصلاح یا متن جایگزین برای مقرر، نیازمند تشکیل کارگروه‌های تخصصی است، اما در خصوص طی این فرایند در شورای گفت‌وگو، نکاتی قابل توجه است:

نخست، ویژگی تقریباً مشترک همه این کارگروه‌ها، آن است که با مسئولیت دستگاه اصلی تصمیم‌گیرنده (اغلب معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی) و با عضویت نمایندگان بخش خصوصی، تشکیل می‌شود. درواقع، یکی از کارکردهای کارگروه‌های تشکیل‌شده به‌موجب مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو، مشارکت اعضای از بخش خصوصی در تصمیم‌سازی‌هایی است که قرار است با مسئولیت دستگاه‌های دولتی صورت گیرد. چنان‌که می‌دانیم، در حالت عادی، دستگاه‌های دولتی برخلاف مواد (۲) و (۳) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، چندان تمایلی برای بهره‌گیری از مشارکت فعالانه اعضای بخش خصوصی ندارند.

دوم، مأموریتی که به‌موجب مصوبه یا تصمیم شورای گفت‌وگو به این کارگروه‌ها واگذار می‌شود، مأموریت‌هایی هستند که پیش‌تر در حوزه صلاحیت و اختیارات دستگاه‌های دولتی قرار داشت. درواقع، چنان‌که مصوبه شورای

گفت‌وگو نیز به‌صراحت، مسئولیت کارگروه را برای طی فرایندی خاص به دستگاهی واگذار نکند، آن دستگاه در صورت تمایل و البته قابلیت، می‌تواند بدون نیاز به مصوبه شورای گفت‌وگو، به انجام فرایند لازم برای اصلاح مقرره‌ای اقدام کند.

سوم، نتایج ملموسی از تشکیل کارگروه‌ها به‌موجب مصوبات و تصمیمات شورای گفت‌وگو در راستای اصلاح مقررات مشاهده نشده یا دست‌کم قابل دسترس نیست. اگرچه در اغلب موارد، مهلتی برای کارگروه جهت ارائه نتایج بررسی‌ها و جلسات در نظر گرفته می‌شود، اما به‌ندرت می‌توان به متن منقح پیش‌نویس اصلاح مقرره‌ای که توسط کارگروه تدوین شده و به شورا ارائه شده باشد، دست یافت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱- دستاورد عملکرد شورای گفت‌وگو در طول هشت سال و نیم فعالیت اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار- چنان‌که در متن مقاله گفته شد- صرفاً اصلاح ۲ مقرره و صدور ۱ بخشنامه توسط مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی بوده است. «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات»، برخلاف آنچه در ابتدا ممکن به نظر آید، کارکردی فنی، پیچیده و مستلزم هماهنگی نهادهای متعدد است. به‌ویژه در نظام‌های حقوقی مانند ایران که نخست، نهادهای متعدد مقررات‌گذار وجود دارد که مقررات مصوب آنها، لحظه‌به‌لحظه نظام مقرراتی کشور را حجیم‌تر می‌کند؛ دوم، مقررات و البته پیش از آن قوانین، همچنان تدوین و تنقیح نشده‌اند و شهروندان و مقامات، با توده‌ای از قوانین و مقرراتی که همچنان در حال اصلاح و اضافه شدن الحاقات به آنها هستند، مواجه‌اند؛ و سوم، انگیزه‌ها و دلایل بعضاً ناموجهی برای تصویب مقررات در همه نهادها وجود دارد؛ از جمله اینکه یگانه راه‌حل معضلات و موانع کسب‌وکار، بهره بردن از ابزار قانونگذاری و مقررات‌گذاری تلقی

می‌شود، بدون آنکه از تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی یا زیست‌محیطی هر مصوبه، ارزیابی دقیقی صورت گرفته باشد.

۲- آنچه در خصوص نتیجه فرایندهای ناکام مشارکت شورای گفت‌وگو در مقررات‌گذاری شرح داده شد، آشکارا صعوبت و پیچیدگی لغو و حتی اصلاح هر نوع مقرر را در نظام مقررات‌گذاری ایران نشان می‌دهد. به دلایلی که طرح و بررسی آنها نیازمند پژوهشی مستقل است، پس از تولد هر نوع مقرر در ایران اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و ...، حذف یا اصلاح آن با هر توجیه و ابزاری، به‌شدت دشوار و طاقت‌فرسا است. در اینجا، صرفاً به یکی از دلایل ادعای گفته‌شده اشاره می‌کنیم و اینکه وقتی در تصویب مقررات، ارزیابی‌های کارشناسی صورت نمی‌گیرد، بر همین سیاق، لغو یا اصلاح آن (مقررات‌زدایی یا آنچه در قوانین کشور با عنوان حذف مقررات مخل کسب‌وکار آمده است) نیز بدون مبنا و بررسی کارشناسی طرح می‌شود. آنچه در رابطه با «مقررات» گفته شد، به‌طریق اولی در خصوص «قوانین» نیز صدق می‌کند.

در این وضعیت، عملی‌ترین و مؤثرترین راهکار، اتخاذ راهبردی «پیشگیرانه» به نظر می‌رسد. راهبرد مذکور در مقررات‌گذاری، مستلزم به‌کارگیری شیوه‌ها و روش‌هایی برای جلوگیری از تولید مقررات است (Voermans et al, 2008: 72). یکی از شیوه‌های عملیاتی کردن راهبرد پیشگیرانه در مقررات‌گذاری - به‌ویژه توسط نهادهای بخش خصوصی که موضوع این نوشتار است - سنجش و تبیین هزینه‌ها و بارهای مقررات توسط نهادهای پژوهشی اتاق‌ها با استفاده از نکات مطرح‌شده در کمیسیون‌های تخصصی اتاق‌ها و داده‌های پردازش‌شده، از ارزیابی‌های محیط کسب‌وکار است. چنان‌که هزینه‌های سنگین و طاقت‌فرسای مقررات در حوزه‌های مختلف در قالب گزارش‌های کارشناسی باکیفیت توسط نهادهای بخش خصوصی تبیین شود و نکات اصلی آن در مطبوعات و وب‌سایت‌ها بازنشر شود، به‌احتمال زیاد

مقامات مقررات‌گذار برای مصون ماندن از اتهام اخلال در محیط کسب‌وکار، در تصویب مقررات با احتیاط بیشتری اقدام خواهند کرد.

۳- یکی از اصلی‌ترین راهکارهایی که در شورای گفت‌وگو برای پیش‌بردن فرایند «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات» به کار گرفته می‌شود، تشکیل کارگروه‌هایی به ریاست عالی‌ترین مقام دستگاه مسئول و با مشارکت مقامات دستگاه‌های ذی‌ربط و اعضای از بخش خصوصی است. سواى آنکه این راهکار در عمل ناکارآمد بوده و به حصول دستاوردهایی بسیار محدود در حوزه مورد بحث منجر شده، نکته دیگر اینکه به نظر می‌رسد، شورای گفت‌وگو به نهادی تبدیل گردیده که کارکرد هماهنگ‌سازی بخشی از تصمیمات اقتصادی را که امکان هماهنگی در خصوص آنها در درون دولت وجود ندارد، بر عهده گرفته است. به بیان دیگر، شورای گفت‌وگو نقش اتاق فکری را ایفا می‌کند که وزیر امور اقتصادی و دارایی با سمت ریاست آن، هماهنگی لازم برای اتخاذ تصمیماتی را که اتفاق نظر در خصوص آنها به دلیل تشتت و ناهماهنگی در اجزای دولت با مانع مواجه می‌شوند، در آن نهاد صورت می‌دهد. نقیصه عدم هماهنگی دستگاه‌ها، یکی از نقایص قابل توجه نظام بوروکراسی ایران است (خاندوزی و کاویانی، ۱۳۹۵: ۳۱-۳۰). بنابراین، عجیب نیست که در شورایی با ترکیب و وظایف شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی که عمده‌ترین کارکرد آن، اصولاً باید ایفای حلقه واسط دولت و بخش خصوصی باشد، مصوباتی به تصویب می‌رسد و تصمیماتی اخذ می‌شود که در حوزه وظایف و اختیارات دستگاه‌های اجرایی است و لزومی برای طرح و طی فرایندی طولانی در شورای گفت‌وگو ندارند. عملکرد هیئت مذکور نیز به دلیل عدم برخورداری از شأن و جایگاه ستادی، بسیار ضعیف ارزیابی می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد شورای گفت‌وگو، از کارکرد اصلی خود به‌عنوان رابط بین دولت و بخش خصوصی منحرف شده و به اموری اشتغال دارد که در حیطه وظایف و اختیارات دولت است. طبعاً قانونگذار نیز

در این انحراف کارکردی نقش داشته، چراکه وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگو در ماده (۱۱) قانون بهبود ...، وظایف و اختیاراتی پراکنده و بعضاً نامرتب و خارج از توان نهادی شورای گفت‌وگو و دبیرخانه آن (مستقر در اتاق ایران) تعریف شده است. در اینجا نیز همان رویه خطایی اتخاذ شده است که در فرایند ساماندهی مجوزها صورت گرفته است (مرکزمالگیری، ۱۳۹۸ (۱))؛ به این ترتیب که نهادی با عنوان «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و عضویت اعضای از دستگاه‌های مختلف و همچنین بخش خصوصی، عهده‌دار انجام وظایفی شده که در صلاحیت ذاتی دولت (رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران)، که در صلاحیت ذاتی دولت (رئیس‌جمهور و هیأت وزیران) است. عملکرد هیأت مذکور نیز به دلیل عدم برخورداری از شأن و جایگاه ستادی، ضعیف ارزیابی می‌شود. بنابراین، به نظر می‌رسد شورای گفت‌وگو، از کارکرد اصلی خود به عنوان رابط بین دولت و بخش خصوصی منحرف شده و به اموری اشتغال دارد که در حیطه وظایف و اختیارات دولت است. طبعاً قانونگذار نیز در این انحراف کارکردی نقش داشته، چرا که وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگو در ماده (۱۱) قانون بهبود ...، وظایف و اختیاراتی پراکنده، و بعضاً نامرتب و خارج از توان نهادی شورای گفت‌وگو و دبیرخانه آن (مستقر در اتاق ایران) تعریف شده است.

۴- دقت در مواردی که شورای گفت‌وگو توفیقی در ایفای تکالیف مربوط به مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی داشته، نشانگر آن است که صرفاً مواردی در اصلاح مقرراتی با مشارکت شورای گفت‌وگو توفیق حاصل شده که ویژگی‌های مشترک زیر وجود داشته است:

نخست، اصلاح مقرر، نیازمند کار کارشناسی عمیق و تهیه گزارش‌های پشتیبان نبوده، بلکه تا حد زیادی، به تصمیمی مدیریتی وابسته بوده که مقام یا

دستگاه مسئول به‌رغم پیگیری و اصرار، در مقابل اتخاذ آن، مقاومت می‌کرده است.

دوم، در موارد توفیق حاصل‌شده، کمتر نیاز به هماهنگی دستگاه‌های متعدد بوده است؛ به‌نحوی که برای مثال، تنها مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی و رئیس کل بانک مرکزی، می‌توانستند تصمیمی را که در نهایت به صدور در بخشنامه منتهی شده، اتخاذ کنند.

سوم، در چند مورد اصلاح مقرراتی انجام‌شده، پیچیدگی نهادی ناشی از تعارض منافع کمتر وجود داشته است؛ به این معنی که مقام یا دستگاه تصمیم‌گیر، کاملاً مشخص بوده و اختلاف صلاحیتی وجود ندارد و همچنین ذی‌نفعان متعدد و دارای منافع بعضاً متزاحم نیز، وجود نداشته‌اند.

چهارم، در سه موردی که اصلاح مقررات صورت گرفته، نیازی به اصلاح قوانین مربوط نبوده است.

پنجم، اصلاح صورت گرفته در مقررات در سه مورد پیش‌گفته، در حیطة اختیارات مقامات دستگاه‌های مربوط بوده است.

واقعیت این است که تحقق پنج شرط ذکر شده، صرفاً در مواردی خاص رخ می‌دهد که همین امر، سبب عدم توفیق اصلاح مقررات از طریق سازوکار مندرج در بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود ... محسوب می‌شود.

۵- قانونگذار به‌درستی، مبنای اعمال تکلیف شورای گفت‌وگو را گزارش‌های تهیه‌شده توسط دبیرخانه آن و همچنین گزارش‌های واصل‌شده از سوی «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» می‌داند (گزارش‌های نهاد اخیر نیز طبق قانون باید توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران با همکاری اتاق تعاون مرکزی و اتاق اصناف ایران تهیه شود). به نظر می‌رسد، یکی از دلایل اصلی عدم توفیق شورای گفت‌وگو در ایفای کارویژه مندرج در بند «الف»

ماده (۱۱) قانون بهبود ... به عدم تدوین گزارش‌های کارشناسی توسط نهادهای مذکور بازمی‌گردد.

۶- در بند پیشین، تصریح شد که «کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، موظف است «گزارش‌هایی «در مورد قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات ...» تهیه کرده و اعضای کمیته نیز بر اساس آنها، «راهکار قانونی لازم را اتخاذ کنند» (بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور).

در تبصره «۲» بند «ب» ماده (۱۲) قانون اخیر، کمیته موظف شده یک نسخه از گزارش‌های ارسالی را به شورای گفت‌وگو نیز ارسال کند و بند «ث» ماده (۱۱) قانون بهبود ... نیز یکی از تکالیف شورای گفت‌وگو را «بررسی» گزارش‌های کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی ... و «زمینه‌سازی برای تصمیم‌گیری درباره آنها» مقرر کرده است. علاوه بر این‌ها، حکمی کاملاً مشابه نیز در خصوص در دستور کار قرار گرفتن مصوبات، حداکثر ظرف سی روز در هیئت وزیران، برای کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی نیز مقرر شده است (تبصره ۲ بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی ...).

از مجموع احکام قانونی پیش‌گفته، می‌توان چنین برداشت کرد، مرجع به رسمیت شناخته‌شده توسط قانون برای مشارکت در «مقررات‌گذاری» و «مقررات‌زدایی»، کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی ... که قرار است بر مبنای «گزارش‌ها» و «پیشنهادها»ی واصله از اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، تکالیف لازم را در این خصوص به انجام رساند. عملکرد فعلی و البته ناموفق شورای گفت‌وگو در خصوص «پیشنهاد اصلاح مقررات» از طریق «مصوبه»، نه فقط سبب ممانعت شورای گفت‌وگو،

از اشتغال به وظیفه اصلی آن شده، بلکه پرداختن به کارکردی محسوب می‌شود که از حیث قانونی، در صلاحیت نهادی دیگر است.

منابع

- احمدیان، مریم (۱۳۹۱). تجربه کشورها در اجرای گفتگوی دولت و بخش خصوصی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد، شماره مسلسل ۱۲۴۰۶.
- پیناد، نیکلاس (۱۳۹۱). گفتگوی دولت و بخش خصوصی در کشورهای در حال توسعه (فرصت‌ها و تهدیدها). ترجمه فرزاد حسین‌پور و سید محمدرضا حسینی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت، شماره مسلسل ۱۲۳۵۱.
- دنیای اقتصاد (۱۳۹۸). تواتر «تولید مقررات» از پنج روز به یک روز و نیم رسید: رونق بخشنامه یا رونق تولید؟ ۴ آبان، شماره ۴۷۳۸.
- دنیای اقتصاد (۱۳۹۸). «عمده مسائل فعالان اقتصادی با گمرک در یک نظرخواهی احصا شد: ۱۹ سرعت‌گیر در مسیر تجارت». ۲ مهر، شماره ۴۷۱۲.
- دنیای اقتصاد (۱۳۹۸). «معاون وزیر اقتصاد: دوسوم قوانین مانع تولید و صادرات است». ۸ آبان، شماره ۴۷۴۰.
- خاندوزی، سیداحسان و زهرا کاویانی (۱۳۹۵). «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران». مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره ۸۷.
- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۶). گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۳. شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار (عملکرد کمیته ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تیر، شماره مسلسل ۱۵۴۲۱.
- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۸) (۱). موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰.
- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۸) (۲). ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۱. ارزیابی اجرای ۱۴ حکم مندرج در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط

کسب‌وکار. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن، شماره مسلسل ۱۶۸۸۴.

والدرون، جرمی (۱۳۹۷). *قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*. ترجمه حسن وکیلان. تهران: نگاه معاصر.

وکیلان، حسن (۱۳۹۴). بررسی نقش و نحوه تأثیر گروه‌های ذی‌نفع در سیاستگذاری برای فضای کسب‌وکار. *دانشنامه حقوق اقتصادی*، سال بیست‌ودوم، شماره ۸.

Ellison, Robin (2018). *Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Herzberg, B. & Wright, A. (2006). *The PPD Handbook*. Washington DC: World Bank.

OECD (2006). *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*.

OECD (2010). *Cutting Red Tape; Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010*. available online at: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

Tape, C. R. (2010). *Why is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond*.

Voermans, W. Moll, C. Florijn, N. & Van Lochem, P. (2008). Codification and consolidation in the European Union: A means to untie red tape. *Statute law review*, Vol.29, No.2, 65-81.

<http://www.ppdc.ir>