



ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب و کار در ایران

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

نویسنده: احمد مرکز مالگیری

همکار: محبوبه سلطانی گردفرامری

ناظران علمی: محمد قاسمی، حسین رجب‌پور، منیره امیرخانلو

سرشناسه	: مرکز مالگیری، احمد ۱۳۵۵-
عنوان و نام پدیدآور	: ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران / مؤلف: احمد مرکز مالگیری
مشخصات نشر	: تهران: سیزان، ۱۴۰۲
مشخصات ظاهری	: ۱۵۴ ص
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۷-۷۰۹-۵
وضعیت فهرست نویسی	: فیبا
موضوع	: کسب‌وکار - ایران
موضوع	: بازرگانی
شناسه افزوده	: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مرکز پژوهش‌ها
رده بندی کنگره	: ۶ الف ۹۹ ب / HF ۱۴۰۲
رده بندی دیویی	: ۶۰۰
شماره کتاب شناسی ملی	: ۹۴۸۵۲۰۰
اطلاعات رکورد کتاب‌شناسی	: فیبا

ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران

نویسنده: احمد مرکز مالگیری

کاری از: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مرکز پژوهش‌ها

سخن آغازین: حسین سلاح‌ورزی

همکار: محبوبه سلطانی گردفرامری

ناظران علمی: محمد قاسمی، حسین رجب‌پور، منیره امیرخانلو

قیمت: ۴,۰۰۰,۰۰۰ ریال

تیراژ: ۴۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول، تابستان ۱۴۰۲

انتشارات: سیزان

چاپ و صحافی: کامیاب

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۷-۷۰۹-۵



اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران
مرکز پژوهش‌ها

انتشارات سیزان

فهرست مطالب

۷	سخن آغازین
۹	سپاسگزاری
۱۱	مقدمه
۱۷	۱. لزوم حمایت از کسب و کار
۲۵	۲. الزامات حمایت از کسب و کار
۲۵	۲-۱. هماهنگی (انسجام)
۳۰	۲-۲. وجود نهادی ستادی و هماهنگ کننده
۳۷	۲-۳. دولت توانمند
۴۰	۲-۴. اجماع نظر سیاسی
۴۳	۳. فنون حمایت از کسب و کار
۴۳	۳-۱. احتمال زیاد شکست سیاست های حمایتی
۴۵	۳-۲. ضرورت شناسایی درست و دقیق مسأله
۴۶	۳-۳. ویژگی های سیاست حمایتی مناسب و کارآمد
۴۸	۳-۳-۱. ملاحظه اهداف و منافع متعارض گروه های هدف
۵۰	۳-۳-۲. متکی به الگو و نظریه
۵۵	۳-۳-۳. اعمال سیاست های حمایتی منصفانه و فراگیر
۵۹	۴. انواع حمایت های قانونی از کسب و کار در ایران
۶۰	۴-۱. دسته بندی انواع حمایت ها از کسب و کار در قوانین
۷۳	۴-۲. مروری بر انواع حمایت ها از کسب و کار در مقررات
۷۷	۵. ارزیابی کیفیت قوانین منتخب در خصوص حمایت از کسب و کار
۷۷	۵-۱. در نظر نگرفتن ملاحظات مربوط به اجرا
۷۹	۵-۱-۱. احکام مربوط به تولید و عرضه مسکن
۸۰	۵-۱-۲. احکام مربوط به شفاف سازی انواع و شرایط مجوزهای کسب و کار
۸۲	۵-۱-۳. احکام مربوط به ارتقاء و بهبود صنعت خودرو

- ۵-۲. قانونگذاری بدون انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون ۸۴
- ۵-۲-۱. چستی و ضرورت ارزیابی تأثیرات قانون ۸۴
- ۵-۲-۲. محوریت ویژگی کارایی در ارزیابی تأثیرات قانون ۸۶
- ۵-۲-۳. وضعیت ارزیابی تأثیرات قانون در ایران ۸۹
- ۵-۲-۳-۱. ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن ۹۰
- ۵-۲-۳-۲. تبصره «۱» ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن ۹۳
- ۵-۲-۳-۳. احکام قانون جهش تولید دانش‌بنیان ۹۵
- ۵-۲-۳-۴. احکام مربوط به ممنوعیت واردات ماشین‌آلات معدنی ۹۶
- ۵-۳. قانونگذاری طرح‌محور ۹۹
- ۵-۳-۱. برخی از دلایل ضرورت لایحه‌محوری در قانونگذاری ۹۹
- ۵-۳-۲. آسیب طرح‌محوری در نظام قانونگذاری ایران ۱۰۱
- ۵-۳-۳. بررسی موردی «طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی» ۱۰۳
- ۵-۴. قانونگذاری بدون مشورت و نظرخواهی از بخش خصوصی ۱۰۵
- ۵-۴-۱. مبانی ضرورت مشاوره و نظرخواهی در قانونگذاری ۱۰۶
- ۵-۴-۲. ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در قانونگذاری در ایران ۱۰۸
- ۵-۵. استفاده افراطی از قانون برای حمایت از کسب‌وکار ۱۱۱
- ۵-۵-۱. بررسی موردی قوانین مربوط به قیمت‌گذاری ۱۱۴
- ۵-۵-۲. تحلیلی از نقش قوانین حمایتی در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان ۱۱۵
- ۵-۶. قانونگذاری بدون اسناد راهبردی ۱۱۹
- ۵-۶-۱. ضرورت وجود سند راهبردی سیاست صنعتی ۱۱۹
- ۵-۶-۲. وضعیت تدوین سند سیاست صنعتی در اقتصاد ایران ۱۲۳
- ۵-۶-۲-۱. ناکامی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی ۱۲۳
- ۵-۶-۲-۲. بررسی سند «فهرست اولویت‌های صنعتی» ۱۲۶
- ۵-۶-۲-۳. دلایل ناکامی در تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی ۱۳۱
- نتیجه‌گیری ۱۳۵
- منابع ۱۳۹

سخن آغازین

یکی از مهمترین کارویژه‌های قانون، فراهم ساختن چارچوب حقوقی برای کسب‌وکار، تولید و سرمایه‌گذاری و حمایت از آنهاست. اما به دلایل متعدد، این دسته از قوانین به‌طور بالقوه در معرض آسیب‌هایی جدی قرار دارند که کیفیت آنها را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد و در نتیجه، بسیاری از قوانین حمایتی، در زمره قوانین بی‌کیفیت ارزیابی می‌شوند؛ به‌ویژه این دسته از قوانین، اغلب فاقد ویژگی کارایی به‌معنای محقق کردن اهداف مورد نظر قانونگذار وصف می‌شوند. بر این اساس، بررسی و ارزیابی قوانین پیش‌گفته در هر نظام حقوقی، موضوعی با اهمیت و واجد اولویت است.

در پژوهش حاضر، تلاش شده با تمرکز بر عملکرد مجلس شورای اسلامی در بازه زمانی دو سال ابتدایی دوره یازدهم، به نقد و ارزیابی تلاش‌های تقنینی در موضوع حمایت از کسب‌وکار پرداخته شود. طبعاً این بررسی، مستلزم تبیین مفاهیم و نظریه‌های مرتبط، از جمله ضرورت‌ها، الزامات و فنون حمایت از کسب‌وکار است که سه گفتار نخست کتاب به آنها اختصاص داده شده است.

نکته بسیار مهمی که در کتاب پیش‌رو حائز توجه است، جایگاه اساسی اسنادی مانند «راهبرد توسعه صنعتی» در هر گونه مقرراتگذاری در خصوص کسب‌وکار است. از توضیحات و شواهد ذکر شده در قسمت پایانی کتاب چنین برمی‌آید که تدوین و تصویب احکام قانونی حمایتی، مستلزم در اختیار داشتن اسنادی راهنماست که باید توسط قوای سه‌گانه‌ای توانمند، تدوین و تصویب شود. بدین ترتیب، در موضوع مورد بحث نیز بر سیاق دیگر موضوعات

حکمرانی، دولت به‌عنوان یکی از همکاران قانونگذار محسوب می‌شود و قوه مقننه باید در پرتوی اسنادی برآمده از نظرات کارشناسی نهادها و دستگاه‌های اجرایی مرتبط و با نظارت نهادهای ستادی در دولت، به تدوین و تصویب احکام قانونی لازم اقدام کند. بدیهی است که چنین اسنادی، باید واجد کیفیتی باشند که بتوانند به‌عنوان اسناد راهنمای سیاستگذاری از طریق قانونگذاری، مورد بهره‌برداری قرار گیرند.

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران به‌عنوان دبیرخانه دو نهاد متولی شناسایی قوانینی و مقررات مخل کسب‌وکار و رابط فعالان اقتصادی و حاکمیت - شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار - تلاش می‌کند با بهره‌گیری از ظرفیت مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، از طریق طراحی و سفارش پژوهش‌هایی هدفمند، موضوع قانون و قانونگذاری در حوزه اقتصاد و محیط کسب‌وکار را واکاوی کرده و در این مسیر، به قانونگذاری اصولی و کارآمد یاری رساند. هدف پیش‌گفته البته باید با همیاری و هم‌افزایی همه نهادها و دستگاه‌های مرتبط صورت گیرد و اتاق ایران امیدوار است بتواند به قدر توان و مقدرات، نقش خود را در تحقق شکل‌گیری محیط حقوقی کارآمد، قابل اتکا، اثربخش و با ثبات، ایفا کند. شایان ذکر است کتاب پیش‌رو، در واقع بخش دیگری از پروژه کلان و صف‌شده و ادامه پژوهشی است که پیش‌تر (سال ۱۴۰۰) توسط نگارنده اثر حاضر در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار به انجام رسیده بود.^۱

بهره‌مندی از نظرات پژوهشگران و کارشناسان درباره موضوعات مطرح‌شده در کتاب، می‌تواند به تصحیح و تکمیل این اثر در آینده و همچنین تعریف دقیق‌تر مسائل و موضوعات راجع به کسب‌وکار در نهادهای پژوهشی وابسته به بخش خصوصی، به‌ویژه مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، کمک کند.

حسین سلاح‌ورزی رئیس اتاق ایران

۱. مشخصات کتاب مذکور به این شرح است: مرکز‌المیری، احمد، الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، تهران: راه طلایی، به‌سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، ۱۴۰۰.

سپاسگزاری

پژوهش حاضر، با حمایت‌های همه‌جانبه جناب آقای دکتر محمد قاسمی، رئیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، از ابتدای شکل‌گیری طرح تحقیق تا انتشار اثر، انجام شد. نگارنده بر خود فرض می‌داند از ایشان و تیم پژوهشی و اجرایی مرکز پژوهش‌های اتاق ایران سپاسگزاری کند. همچنین باید از جناب دکتر حسین رجب‌پور به‌عنوان یکی از ناظران علمی پژوهش، قدردانی کنم. نکات و تذکرات ایشان درباره متن، علاوه بر آثار پژوهشی ایشان در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از منابع اصلی کتاب حاضر محسوب می‌شود. همچون دیگر آثار پژوهشی نگارنده، این کار نیز با همراهی و همکاری سرکار خانم محبوبه سلطانی گردفرامرزی در همه مراحل انجام پژوهش به سرانجام رسید. از لطف و زحمات ایشان، صمیمانه قدردانی می‌کنم.

امید است انتشار این پژوهش، بتواند دستکم به طرح صریح‌تر و شفاف‌تر مسائل مبتلابه محیط کسب‌وکار در حوزه قانون و قانونگذاری کمک کرده و به جلب توجه بیشتر قانونگذاران و به‌طور کلی سیاستگذاران، به نقایص و آسیب‌های محیط حقوقی کسب‌وکار و بهبود و ترمیم آن‌ها بینجامد.

مقدمه

امروزه قانون‌نویسی و قانونگذاری، به امری حرفه‌ای تبدیل شده است. این اتفاق، از یک سو می‌تواند تحولی امیدبخش تلقی شود؛ به دلیل این‌که قوانین را از متونی نمایشی، بی‌خاصیت و غیرقابل اجرا، به احکامی تأثیرگذار و عملی تبدیل می‌کند. اما تبدیل قانون‌نویسی به فرایندی حرفه‌ای، از این حیث می‌تواند تحولی ناامیدکننده و نامطلوب تلقی شود که در این فرایند تخصصی، عرصه بر نمایندگان غیرمتخصص و طبعاً مانورهای عوام‌پسندانه، تنگ می‌شود. رینرسون،^۱ «قانون‌نویسی حرفه‌ای» را چنین تعریف کرده است: «قانون‌نویسی حرفه‌ای در واقع، راه نوشتن قانون به شیوه‌ای نظام‌مند و در اغلب اوقات علمی است که در همه قوانین، فارغ از محتوای آن‌ها، باید به آن توجه کنند. به همین منظور، نویسندگان [قانون] از فونونی استفاده می‌کنند که تحقق سیاست تقنینی را به شکلی دقیق تضمین می‌کند و متنی فراهم می‌آورد که هم از دید فنی و هم از دید حقوقی، کامل است».^۲ گرچه شاید در نظر اول، قانون‌نویسی، فن فرایندی بیشتر شکلی محسوب شود، اما در عمل، کیفیت محتوای متن و «دستیابی به اهداف قانونی مورد نظر و ایجاد پیوند بین قانون جدید و قوانین موجود» نیز جزئی از گام‌های کلیدی برای قانون‌نویسی شمرده می‌شوند.^۳

بی‌تردید، قانون یکی از عوامل تأثیرگذار بر محیط کسب‌وکار است. نظریه‌هایی در خصوص جایگاه قانون در محیط کسب‌وکار توسط برخی صاحب‌نظران صورتبندی شده

1. Arthur J. Rynerson

۲. آرتور جی. رینرسون، *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهر بابکی، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹، ص ۱۳.

۳. همان، ص ۱۴.

است. از جمله بر اساس نظریه «شین»^۱، دو مجموعه عوامل محیطی مؤثر بر اداره بنگاه‌ها، شامل محیط اقتصادی و محیط نهادی، از یکدیگر تفکیک شده است. عوامل محیط اقتصادی شامل محیط اقتصاد کلان، محیط مالی، محیط جغرافیایی (زیرساختار و خوشه‌های صنعتی) و ساختار تولید و عوامل محیط نهادی، شامل محیط سیاسی، محیط حقوقی، محیط فرهنگی، محیط آموزشی و علمی، محیط فناوری و نوآوری و ساختار دولت می‌شود.^۲

یکی از مهمترین مضامین مورد توجه قانونگذار ایرانی، حمایت از کسب‌وکارها و بنگاه‌هاست؛ به نحوی که می‌توان مضمون پیش‌گفته را فصل مشترک بسیاری از قوانین مربوط به اقتصاد، به ویژه در دهه گذشته دانست. فهرست مطوّلی از قوانین با هدف مستقیم حمایت از تولید و کسب‌وکار را می‌توان برشمرد؛ از جمله «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)، «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، و «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱). با این همه، تدوین و تصویب قوانینی با مضمون حمایت از کسب‌وکار، واجد پیچیدگی‌ها، چالش‌ها و نکات ظریفی است که در صورت عدم ملاحظه و بی‌اعتنایی به آن‌ها، هدف مورد نظر قانونگذار از تصویب آن‌ها برآورده نخواهد شد. از جمله مهمترین انگیزه‌های انجام پژوهش حاضر، نتیجه‌بخش نبودن حمایت‌های قانونی از رشد و توسعه کسب‌وکارها و تسهیل فعالیت‌های آن‌هاست. همان‌طور در ایران و سایر کشورهای صادرکننده نفت قابل مشاهده است، تلاش‌های جدی، اما کم‌ثمر و گاهی زیانبار، برای حمایت از تولید صورت می‌گیرد؛ مانند ارائه تسهیلات ترجیحی و تکلیفی به بنگاه‌ها و وام‌های یارانه‌ای به صنایع، اعطای مجوزهای وارداتی و معافیت‌های تعرفه‌ای، اعطای معافیت‌های مالیاتی، ارائه کم‌هزینه خدمات زمین و تأسیسات در قالب تأسیس مراکز رشد و شهرک‌های صنعتی و ساخت کارخانجات تولیدی توسط یا با همکاری دولت و برگزاری همایش‌های پرهزینه برای حمایت از تولید و بهبود محیط کسب‌وکار. بسیاری از این روش‌های حمایتی توسط کشورهایی مانند ونزوئلا، مکزیک و سایر کشورهای صادرکننده نفت نیز اجرا شده که نتیجه مفیدی در پی نداشته است.^۳

1. Scott Shane

۲. به نقل از: شاهین جوادی، نظریه عمومی نفرین منابع، تهران: سایه روشن، ۱۳۹۹، صص ۴۷-۵۱؛ مشخصات منبع اصلی به این شرح است: Scott Shane, *A General Theory of Entrepreneurship: The Individual-Opportunity Nexus*, Cheltenham: Edward Elgar, 2003.

۳. شاهین جوادی، «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۱. محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات

در کشورهایی مانند ایران که از درآمدهای ارزی حاصل از استخراج نفت و گاز برخوردار بوده‌اند، تدوین، تصویب و اجرای هر گونه سیاست صنعتی کارآمد با تأخیر و موانع پرشماری مواجه بوده است. چنان‌که یکی از اقتصاددانان می‌نویسد: «متأسفانه در ایران به دلیل برخورداری از درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفتی، رویکرد توسعه صادرات صنعتی بسیار با تأخیر مورد توجه قرار گرفت. حمایت صنعتی نیز بر خلاف کشورهای موفق، معطوف به شاخه‌ها و رشته‌هایی از صنعت شد که در آن‌ها مزیت‌های پویا [نمی‌توانست] خلق شود. حمایت صنعتی بلا تبعیض، بی‌هدف، و غیرمشروط به عملکرد صادراتی صنایع مورد حمایت و از همه مهم‌تر نامحدود از نظر زمانی، حاصلی جز اتکای روزافزون به درآمدهای نفتی، رانت جویی، ساختار انحصاری بازار و رخوت تکنولوژیکی نداشت».^۱

یافته‌های پژوهش‌های متعددی حاکی از آن است که نه فقط در حوزه صنعت، بلکه در دیگر حوزه‌ها مانند کشاورزی نیز حمایت‌های دولتی به اهداف مورد نظام سیاستگذار یا قانونگذار منتج نشده است. برای نمونه، دو مورد از مسائل و مشکلات موجود در سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی به این شرح شناسایی شده است: نخست، «مورد توجه بودن منافع کوتاه‌مدت در سیاست‌های حمایتی در بخش کشاورزی و گرایش آن‌ها به سمت و سوی مصرف‌کنندگان در مقایسه با میزان حمایت از تولیدکنندگان» و دوم، «هدفمند نبودن حمایت از تولیدات کشاورزی و نابسامانی در تولید، عرضه، بازاریابی و تجارت محصولات».^۲

در نظام قانونگذاری ایران، در دو سال نخست مجلس یازدهم (خرداد ۱۳۹۹ تا پایان خرداد ۱۴۰۱) نیز مانند دوره‌های پیشین تقنینی، قوانین و احکام قانونی متعددی با هدف حمایت از کسب‌وکار، تولید و سرمایه‌گذاری به تصویب رسید و قانونگذار به استفاده بیشتر از ابزار قانون برای تمشیت امور اقتصادی و مسائل و معضلات کسب‌وکارها روی آورد. اما قوانین مصوب، بنابر آمار، نظرسنجی‌ها و پایش‌های موجود، نتوانست اراده قانونگذار مبنی بر تسهیل و رونق کسب‌وکار را محقق کند.

در پژوهش حاضر، به‌طور خاص، پنج قانون مهم مصوب با مضمون حمایت از کسب‌وکار در دو سال ابتدایی دوره یازدهم تقنینی، مورد بررسی و تحلیل قرار خواهد گرفت و مهمترین نواقص قوانین با مضمون حمایت از کسب‌وکار توضیح داده خواهد شد. فهرست قوانین

اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۶۸۸، بهمن ۱۳۹۴، صص ۳-۴.

۱. هادی زنون، تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران (۱۳۸۰-۱۳۷۴)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۴۰.
 ۲. صمد رحیمی‌سوره (مسئول پروژه)، بررسی نظام حمایتی در بخش کشاورزی، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۳، ص ۵۸۱.

پیشنهادی برای ارزیابی به این شرح است:

۱. «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)
۲. «قانون جهش تولید مسکن» (مصوب ۱۴۰۰/۵/۱۷)
۳. «قانون ساماندهی صنعت خودرو» (مصوب ۱۴۰۰/۸/۲۶)
۴. «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)
۵. «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱)

پنج قانون منتخب، یا با هدف مستقیم حمایت از کسب‌وکار به‌طور کلی یا در حوزه‌ای خاص، یا با بیشترین مفاد حمایتی به تصویب رسیده و به همین دلیل، به‌نظر می‌رسد بررسی و تحلیل آن‌ها، می‌تواند به‌عنوان نمونه‌های قابل توجه از رویکرد کلی قانونگذار به مسأله مورد بحث، در نظر گرفته شود.

در پژوهش انجام‌شده، شکست در حمایت از تولید در ایران، با رویکرد غالب به قانونگذاری تحلیل شده، اما مسائل اجرایی نیز به اقتضای بحث، مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، موضوعاتی که به اجماع سیاسی یا هماهنگی مربوط است، مسائل اجرایی محسوب می‌شوند و آنچه به عدم رعایت الزامات قانونگذاری و نقایص قوانین مربوط است، موضوعاتی در حوزه قانونگذاری است.

مطالعه و تأمل در عملکرد قانونگذار، امری ضروری برای اصلاح رویکردها و رویه‌های تقنینی است. این پژوهش، می‌تواند با تحلیل عملکرد قانونگذار به‌طور بی‌طرفانه و علمی، حاوی نتایجی برای استفاده نهادهای پژوهشی اتاق‌ها در بررسی لوایح و طرح‌های در دست رسیدگی و نقد و ارزیابی دیگر قوانین تأثیرگذار بر بخش خصوصی باشد. اهداف اصلی انجام پژوهش حاضر عبارتست از: نخست، احصای آسیب‌های اصلی قوانین حمایتی مصوب؛ و دوم، توصیه‌هایی به قانونگذار برای اصلاح رویکردها و رویه‌های تقنینی.

سؤال‌های تحقیق به شرح زیر قابل صورت‌بندی است:

نخست: دلایل اصلی عدم تحقق اراده قانونگذار در حمایت از کسب‌وکار کدامند؟

دوم: با توجه به احکام پنج قانون منتخب، چه ویژگی‌های مشترکی در احکام مربوط به

حمایت از کسب‌وکار و تولید قابل استخراج است؟

سوم: شواهد و پیامدهای به‌کارگیری افراطی و غیرقابل توجیه قانون برای حمایت از

کسب‌وکار، کدامند؟ از سوی دیگر، استفاده از ابزار قانون برای حمایت از کسب‌وکار با توجه

به شرایط خاص کشور، تا چه حد راهگشا و مثمر ثمر است؟
 چهارم: قانونگذاری بدون در اختیار داشتن اسناد راهبردی (و به طور خاص، استراتژی توسعه صنعتی)، چگونه به قانونگذاری اقتضایی یا موردی منجر شده است؟
 پنجم: تصویب قوانین از طریق طرح به جای لایحه، از چه جنبه‌هایی به کارآمدی و اثربخشی قوانین مصوب با هدف حمایت از کسب‌وکار، آسیب وارد می‌کند؟
 ششم: رویکردهای آتی مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین جدید و یا اصلاح قوانین موجود در زمینه حمایت از کسب‌وکار با توجه به ویژگی‌های احصاء شده برای یک قانون خوب و کارآمد، چه باید باشد؟

به منظور پاسخ به پرسش‌های پیش گفته، پژوهش پیش رو در قالب پنج فصل به ترتیب زیر طراحی شده است:

اول: لزوم حمایت از کسب‌وکار

دوم: الزامات حمایت از کسب‌وکار

سوم: فنون حمایت از کسب‌وکار

چهارم: انواع حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران

پنجم: ارزیابی کیفیت قوانین منتخب در خصوص حمایت از کسب‌وکار

یکی از مهمترین ملاحظات در پژوهش حاضر آن است که چارچوب بررسی‌های صورت گرفته و مفاهیم و اصول مورد استفاده، چارچوب‌ها و اصولی حقوقی-قانونی است؛ در حالی که ماهیت موضوع حمایت از کسب‌وکار، بیشتر از جنس اقتصادی است؛ از جمله نوع حمایت، فنون حمایتی، موضوع مورد حمایت (کسب‌وکار، بنگاه، بخش و...)، و ابزارهای حمایتی. در این تحقیق، گرچه چارچوب مفهومی و روش تحلیل‌ها، حقوقی و مبنی بر اصول قانونگذاری و مقرراتگذاری است، اما به فراخور بحث، گزاره‌ها، نظریه‌ها و تحلیل‌های اقتصادی طرح شده و بخش عمده‌ای از مباحث به آن‌ها اختصاص داده شده است.

ساختار پژوهش حاضر به این شرح است: در بخش نخست، دلایلی برای لزوم حمایت از کسب‌وکار ارائه شده است. بخش دوم، به توضیح الزامات حمایت از کسب‌وکار اختصاص داده شده است؛ چهار دسته از این الزامات عبارتند از: هماهنگی (انسجام)، وجود نهادی ستادی و هماهنگ‌کننده، دولت توانمند، و اجماع نظر سیاسی. شرح فنون حمایت از کسب‌وکار، موضوع گفتار سوم نوشتار حاضر است. در این گفتار، احتمال شکست سیاست‌های حمایتی، ضرورت شناسایی درست و دقیق مسأله، و ویژگی‌های سیاست حمایتی مناسب و کارآمد، مورد بحث

قرار گرفته است. در گفتار چهارم، انواع حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران دسته‌بندی شده و توضیح مختصری درباره هر یک ذکر شده است. همچنین، مفاد مربوط به حمایت از کسب‌وکار در مقررات مصوب قوه مجریه (آیین‌نامه، تصویب‌نامه و...)، به‌طور اجمالی بررسی شده است. ارزیابی کیفیت قوانین منتخب در خصوص حمایت از کسب‌وکار، موضوع گفتار پنجم پژوهش پیش‌روست. در این ارزیابی، شش نقصان اصلی در قوانین حمایت از کسب‌وکار به این شرح، مورد بررسی قرار گرفته است: در نظر نگرفتن ملاحظات مربوط به اجرا؛ قانونگذاری بدون انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون؛ طرح محوری در قانونگذاری؛ قانونگذاری بدون مشورت و نظرخواهی از بخش خصوصی؛ استفاده افراطی از قانون برای حمایت از کسب‌وکار؛ و قانونگذاری بدون اسناد راهبردی.

لزوم حمایت از کسب‌وکار

قرن‌ها از صورت‌بندی نظریه‌های سیاسی، حقوقی و اقتصادی مختلف راجع به کیفیت و کمیت مداخله دولت در امور اقتصادی می‌گذرد. در طول سال‌های متمادی، آنچه که به‌ویژه در سوگیری‌های نظری و عملی در موضوع مورد بحث تأثیرگذار بوده، درس‌آموزی از تجارب عینی و مشاهده پیامدهای سطح و نوع مداخله دولت‌ها در اقتصاد بوده است. در واقع، امروزه ضرورت مداخله دولت در اقتصاد و دیگر شئون، امری پذیرفته‌شده به شمار می‌آید و مجادلات و اختلاف‌نظرها، بر سر کیفیت و میزان مداخله است. برای نمونه، برخی اقتصاددانان، سرگذشت سیاست‌های صنعتی در دهه‌های پس از جنگ جهانی دوم را با استعاره «طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاست صنعتی» توضیح می‌دهند. از نظر آن‌ها، پس از مناقشه‌های نظری متعدد در دهه‌های گذشته راجع به راهگشا یا غیرراهگشا بودن سیاست‌های صنعتی و نقش‌آفرینی دولت در تسریع تحول اقتصادی، قرن بیست‌ویکم، به‌ویژه پس از تجربه بحران مالی سال ۲۰۰۸، شاهد «طلوع مجدد» سیاست‌های صنعتی و به‌رسمیت شناخته شدن نقش دولت در تسریع «تحول مولد» در اقتصاد است.^۱

فراز و فرود تأکیدها و توصیه‌ها به دولت‌ها برای میزان و نحوه مداخله در اقتصاد از حیث

۱. مقدمه ناشر، در: خوزه سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، *ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۶، ص ۱۳.

تاریخی، موضوعی قابل توجه است. با آن‌که در دوران شکل‌گیری نظریه‌های جدید اقتصادی، بر نقش دولت بار ویکرد «دولت حداقلی» تأکید می‌شد، اما نقص‌های بازار در کشورهای در حال توسعه، دولت‌های آن‌ها را به ایفای نقش‌های جدی‌تری فراتر از صرف امور حاکمیتی واداشت. بدین ترتیب که به ایفای نقش‌هایی گسترده و متنوع، از تهیه زیرساخت‌ها تا حمایت تعرفه‌ای و یارانه‌ای از بازار داخلی و اعطای کمک یا اختصاص معافیت به برخی صنایع خاص پرداختند و به‌نوعی رویکرد «دولت توسعه‌گرا»، «یعنی دولتی که دستگاه سیاسی آن از عزم تعقیب و تشویق دستیابی به اهداف توسعه و حفاظت از رشد برخوردار است را دنبال کردند»^۱. به بیان دیگر، طرفداران نظریه «دولت توسعه‌گرا»، یا «بازار اداره‌شده»، دولت را مقررکننده و بازگیر اول یک بازی چندمرحله‌ای می‌دانند و استدلال می‌کنند که دخالت دولت، به بهبود بازارها می‌انجامد. معتقدان به نظریه پیش‌گفته، نه تنها سیاست‌های کلان دولت‌ها را در تنظیم بازارها مهم می‌دانند، بلکه دخالت‌های آن‌ها در سطح بخش، محصول و حتی بنگاه را نیز مهم و اثرگذار ارزیابی می‌کنند.^۲

مداخلات دولت در بازار، طیف بسیار گسترده‌ای از اقدامات را در تمامی مراحل مبادلات اقتصادی در بر می‌گیرد. ها جون چانگ^۳ در توضیح اجتناب‌ناپذیری مداخله دولت در بازار، عدم امکان ترسیم مرزی واضح میان اقتصاد و سیاست را طرح می‌کند. به‌نظری، «حتی پیش از آن‌که معاملات خود را در بازار آغاز کنیم، به [قواعد] (صریح و ضمنی) نیاز داریم که تعیین کنند چه اقلامی را می‌توان معامله کرد، چه کسانی می‌توانند این اقلام را معامله کنند و چگونه می‌توان این اقلام را در بازار مبادله کرد. تمام این [قواعد] به‌نوعی [قواعد] محدودکننده به حساب می‌آیند و به همین دلیل، هیچ بازاری واقعاً "آزاد" نیست. همچنین این قواعد بنیادی را نمی‌توان با منطق اقتصادی تعیین کرد. هیچ لیست "علمی" خاصی وجود ندارد که چه اقلامی بایستی (یا نبایستی) در بازار خرید و فروش شوند. این تصمیم صرفاً یک تصمیم سیاسی است»^۴.

اما در ابتدای دهه ۱۹۷۰ و با گذشته حدود سه دهه از اجرای سیاست‌های مداخله‌گرانه، همچنان بسیاری از این کشورها در دستیابی به جایگاه کشورهای توسعه‌یافته ناکام بودند. در

۱. حسین رجب‌پور، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۵. الزامات حمایت مؤثر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۶، آبان ۱۳۹۶، ص ۹.

۲. مسعود نیلی و همکاران، خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور، تهران: دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲، صص ۳۷۴-۳۷۵. 3. Ha-Joon Chang

۴. ها جون چانگ، اقتصاد: راهنمای کاربردی، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور و امیدرضا فرهادی‌پور، مجری: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تهران: فرهنگ صبا، ۱۳۹۸، صص ۲۹۰-۲۹۱.

واقع، نقش آفرینی دولت‌ها و مداخلات آن‌ها، به دستاوردهای مورد انتظار منجر نشد. بر این اساس، نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، بر لزوم اصلاحات قیمتی و تکیه بر سازوکارهای بازاری تخصیص و توزیع منابع و پرهیز از مداخله تأکید کردند. با وجود این، در ابتدای دهه ۱۹۹۰ مشخص شد که از یک سو، همه مداخلات دولتی توصیه‌شده، محکوم به شکست نبوده و از سوی دیگر، سیاست‌های اصلاح قیمتی نیز چندان پرده‌ساز نبودند. تأمل بر تجربه موفق کشورهای شرق آسیا، بانک جهانی را متقاعد کرد که در گزارشی در سال ۱۹۹۷، چنین نتیجه‌گیری کند: «عامل تعیین‌کننده توسعه، به‌رغم تجربه‌های متفاوت، کارآمد بودن دولت است. وجود دولت کارآمد برای فراهم آوردن کالاها و خدماتی (مقررات و نهادهایی) که به بازار اجازه رشد و شکوفایی دهد... حیاتی است».^۱

با در نظر داشتن همه تحولات پیش‌گفته درباره نقش دولت، مخاطرات ایفای نقش فعال دولت، به‌ویژه آن بخش از سیاست‌ها که به «سیاست صنعتی» موسوم شده، همچنان مناقشه‌برانگیز است. چنان‌که گریفین^۲ در بحث از نقش دولت توضیح می‌دهد، استراتژی‌های مختلف توسعه اقتصادی، تقاضاهای متفاوتی را به دولت تحمیل می‌کند و انتظارات مختلفی را شکل می‌دهد. این تقاضاها، نه فقط بر اندازه دولت، بلکه همچنین با اهمیت بیشتر، بر نوع وظایف و کارکردهای هر دولت، تأثیرگذار است. در واقع، آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، استراتژی‌ها را از همدیگر متمایز می‌سازد.^۳

ضرورت مداخله دولت با وجود همه ملاحظات، سبب توجه بیش از پیش صاحب‌نظران به ابعاد نقش آفرینی دولت، آسیب‌شناسی و انواع پیامدهای مداخله و صورت‌بندی راهکارهایی برای پیشگیری از آسیب‌ها و کارآمدی بیشتر سیاست‌های مداخله‌ای شد. برای نمونه، پیترو اوآنز^۴ در یکی از آثار خود، به بررسی نقش دولت، کارآفرینان محلی و شرکت‌های بین‌المللی در ظهور صنعت رایانه در سه کشور برزیل، هند و کره می‌پردازد و نتایج سال‌ها مطالعات خود در خصوص دلایل موفقیت و شکست دولت‌ها در فرایند صنعتی شدن را در قالب نظریه «خودمختاری متکی به جامعه»^۵ صورت‌بندی می‌کند. چنان‌که اوآنز می‌نویسد، «خودمختاری متکی به جامعه»، «ترکیبی از انسجام سازمانی درونی دولت و رابطه نزدیک با جامعه است که

۱. به نقل از: رجب‌پور، پیشین، ص ۱۰.

2. Keith Griffin

۳. کیت گریفین، *راهبردهای توسعه اقتصادی*، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران: نشر نی، ۱۳۹۷، ص ۳۳۶؛ از نظر گریفین، تقریباً تمام وظایف دولت را می‌توان به پنج سرفصل کلی تقسیم‌بندی کرد: (۱) مخارج مستمر عادی؛ (۲) مخارج سرمایه‌ای؛ (۳) مقررات [مقررات‌گذاری] اقتصادی؛ (۴) پرداخت‌های انتقالی؛ (۵) سرمایه‌گذاری در فعالیتهای تولیدی مستقیم؛ ر. ک.: همان، ص ۳۳۷.

4. Peter B. Evans

5. Embedded Autonomy

همراه با شناخت محدودیت‌های خود دولت و یک رابطه واقع‌گرایانه با اقتصاد جهانی، تحول ساختاری اقتصاد را به پیش می‌برد.^۱ «خودمختاری متکی به جامعه»، همچنین به معنای «ترکیبی از شایسته‌سالاری قوی و پاداش‌های شغلی بلندمدت» تعریف شده که «با قرار داشتن دولت در درون مناسبات اجتماعی نیرومند... آن‌ها را به جامعه پیوند زده و مجراهای نهادینه‌شده‌ای برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند».^۲ از نظر او انز، دولت برای ایفای نقش بایسته و کارآمد، باید متّصف به صفت «خودمختار متکی به جامعه» باشد. خودمختاری به معنای استقلال و قدرت عمل در تصمیم‌گیری، در ظاهر، با وصف «متکی به جامعه» به معنای تأثیرپذیری از عواملی خارج از اختیار و کنترل دولت قرار دارد. اما نظریه پیش‌گفته تلاش می‌کند با برقراری هماهنگی و تعامل بین دو مؤلفه به ظاهر متعارض، قابلیت دولت را افزایش دهد. این تعامل، به ترتیبی که در سطور بعد توضیح داده خواهد شد، در مورد تصمیمات و اقدامات حمایتی از کسب‌وکار، واجد اهمیت است.

به نظر مشتاق حسین خان،^۳ از منظر سیاسی، «حمایت‌گرایی»، هم محصول نقش‌آفرینی دولت در اقتصاد است و هم محصول نوعی از دستکاری سیاسی بازارها. حمایت‌گرایی، می‌تواند ابزار اقتصادی کارآمدی برای جلب حمایت سیاسی باشد. همچنین، حمایت‌گرایی مورد توجه بوروکرات‌ها نیز قرار دارد؛ چرا که می‌تواند ابزار بده-بستان‌های اقتصادی یا ابزاری برای افزایش سهم از بودجه و گسترش تشکیلات اداری و سازمانی تلقی شود. در مجموع، این نوع از حمایت‌ها، صرفاً برای بعضی از فعالان اقتصادی و با هدف سودآورسازی فعالیت‌های اقتصادی آن‌ها از راه‌هایی به‌جز کارایی و نوآوری، پیگیری می‌شود.^۴

امروزه، ضرورت حمایت دولت از کسب‌وکار، به‌ویژه کسب‌وکارهای نوپا یا پیشران، به جریانی غالب تبدیل شده است. حتی در ایالات متحده آمریکا، به‌رغم نقش غالب ایده‌های بنیادگرایانه بازاری، دولت فدرال در طی سه دهه گذشته، به‌طور چشمگیری بر تلاش‌های حمایتی و مالی از بخش خصوصی برای تجاری‌سازی فناوری‌ها افزوده است. چنان‌که رودریک^۵ توضیح می‌دهد، برخلاف آنچه ممکن است در ظاهر به نظر برسد، هر چه بازارها

۱. به نقل از: برزین جعفرناش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۶. نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۲۶۱، آذر ۱۳۹۹، صص ۶-۷.

۲. محمد کمالی‌زاده و سعید عطار، دولت و امنیت اقتصادی در ایران: الزامات سیاسی امنیت اقتصادی، تهران: جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۶، ص ۵۱.

3. Mushtaq Husain Khan

۴. به نقل از: حسین رجب‌پور، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۲، آبان ۱۳۹۸، ص ۷.

5. Dani Rodrik

آزادتر باشند، بار نهادهای مقرراتگذار سنگین تر است. به همین دلیل است که در ایالات متحده که واجد آزادترین بازارهاست، قوانین و مقررات سختگیرانه ضدانحصار (قوانین ضدتراست)^۱، از جمله «قانون شرمن»^۲ (مصوب سال ۱۸۹۰) وجود دارد و حتی شرکت‌هایی مانند مایکروسافت برای فعالیت‌های ضدرقابتی محاکمه می‌شوند.^۳ با وجود این، ظاهراً علاقه و تمایلی برای علنی کردن چنین حمایت‌هایی در اقتصاد کشورهایمانند آمریکا وجود ندارد؛ به طوری که «منطق حزبی سیاست‌های ایالات متحده، این تلاش‌ها را از مباحث عمومی جریان اصلی (متعارف)^۴ پنهان نگاه داشته است. نتیجه آن‌که این دولت توسعه‌گرای مخفی^۵، اثر عمده‌ای بر ساختار سیستم نوآوری ملی ایالات متحده آمریکا گذاشته است».^۶

با این حال، نحوه و میزان مداخله دولت، به ویژگی‌های هر اقتصاد و سطح توسعه‌یافتگی بازارها و مشارکت بخش خصوصی بازمی‌گردد. مداخله دولت در بازار از طریق نهادهای مقرراتگذار، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که شکست بازار فراگیرتر است، گسترده‌تر از وجود فهرستی از قوانین ضدانحصار، نظارت‌های مالی، مقرراتگذاری در بازار بورس و... است. در کشورهای در حال توسعه، مداخله استراتژیک دولت برای رهایی از «تله درآمد پایین» و همچنین تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، اجتناب‌ناپذیر است.^۷ به‌طور کلی می‌توان گفت جایی که پیچیدگی و تکامل نهادی لازم برای استقرار بازار و تعریف درست مرزهای آن - به‌گونه‌ای که به تحقق منافع جمعی بیانجامد - وجود ندارد، ارائه مستقیم برخی خدمات توسط دولت، راهکاری کوتاه‌مدت برای غلبه بر ضعف‌های نهادی موجود یا استفاده از یک ترتیبات نهادی جایگزین (دستور)، برای غلبه بر ترتیبات نهادی ناقص (بازار) محسوب می‌شود.^۸

لزوم توجه به ابزارهای حمایتی دولت در محیط اقتصادی و پیچیدگی‌های به‌کارگیری آن‌ها برای حصول نتایج مطلوب، برخی اقتصاددانان را بر آن داشته که ایده تغییر سر مشق‌های

1. The Antitrust Laws

2. Sherman Act of 1890

۳. دنی رودریک، «نهادهای مناسب برای تسریع آهنگ رشد اقتصادی، چه نهادهایی هستند و چگونه باید آن‌ها را ایجاد کرد»، در: زهرا کریمی (مترجم)، چند مقاله در زمینه: مولف نهادی توسعه اقتصادی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۶۴؛ به‌عنوان نمونه، برای مطالعه انواع مشوق‌های ایالات متحده آمریکا در حوزه‌های سرمایه‌گذاری، تحقیق و توسعه، حفظ محیط‌زیست، اشتغال، تولید و...، ر.ک.: امید وکیل‌زاده [و دیگران]، «برنامه مشوق‌های سرمایه‌گذاری ایالات متحده آمریکا (با تأکید بر مشوق‌های منطقه‌ای، انرژی تجدیدپذیر و حمایت از مستأجران)»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، گروه پژوهش‌های اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، بهمن ۱۴۰۱.

4. mainstream public debate

5. Hidden Developmental State

۶. به‌نقل از: محسن مقیسه، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۷. شواهدی از نحوه حمایت دولت آمریکا از تولیدات داخلی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۸۲۲، فروردین ۱۳۹۷، ص ۵۸.

۷. رودریک، پیشین، صص ۶۴-۶۵.

۸. برگرفته از توضیح دکتر حسین رجب‌پور در اظهارنظر راجع به متن.

معمول و جاری را مطرح کنند. از جمله ماریانا مازاکاتو،^۱ دیدگاه سنتی از دولتی خسته و کسل در مقابل بخش خصوصی پویا را به همان اندازه که گسترده است، اشتباه می‌داند. وی در کتاب خود تلاش می‌کند داستانی کاملاً متفاوت از دیدگاه مرسوم ارائه دهد؛ بدین ترتیب که نشان می‌دهد در کشورهایی که رشد خود را مدیون نوآوری هستند، «دولت نه فقط به‌عنوان اداره‌کننده یا تنظیم‌کننده فرایند خلق ثروت نقشی تاریخی ایفا می‌کند، بلکه بازیگری کلیدی نیز در این فرایند هست. به‌خاطر تمایل دولت به قبول ریسکی که کسب‌وکارها توان و تمایل پذیرش آن را ندارند، اغلب شجاع‌ترین بازیگر نیز به حساب می‌آید. این مسئله نه تنها در حوزه‌های محدودی که اقتصاددانان آن را کالای عمومی می‌نامند (مانند تأمین مالی تحقیقات پایه) صحت دارد، بلکه در کل زنجیره نوآوری، از تحقیقات پایه گرفته تا تحقیقات کاربردی، تجاری‌سازی و تأمین مالی شرکت‌های نوپا نیز صادق است».^۲ بر این مبنای، کتاب خود را «فراخوانی عمومی برای تغییر لحن گفتار ما در مورد دولت، نقش آن در اقتصاد و تغییر تصاویر و افکاری» معرفی می‌کند که اغلب برای توصیف نقش دولت استفاده می‌کنیم.^۳

پس از طرح مباحثی اجمالی در خصوص ضرورت مداخله دولت از اقتصاد، به‌ویژه با ابزارهای حمایتی، در ادامه به ابزارهای حمایتی می‌پردازیم. مداخلات دولت در اقتصاد با ابزارهایی صورت می‌گیرد که مهترین و شایع‌ترین آن‌ها عبارتند از قوانین و مقررات؛ به‌نحوی که می‌توان امروزه کمتر مداخله‌ای را بدون توسل به نوعی ابزار رسمی و مصوب مراجع ذی‌صلاح تحت عناوین متعدد یافت و بر همین اساس، می‌توان واژه «مقرراتگذاری» را معادلی مناسب برای «Regulation» دانست. سه معنا یا مفهوم برای واژه «مقرراتگذاری» برشمرده شده است:

نخست، مجموعه مشخصی از فرامین [قانونی و مقرراتی]:^۴ شامل اعلام رسمی مجموعه‌ای الزام‌آور از قواعد توسط نهادی که به این امر اختصاص یافته است. در این معنا، مقرراتگذاری به معنای تصویب و اجرای قواعدی الزام‌آور در قالب قوانین، آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و... است.

دوم، اعمال نفوذ عمدی دولت:^۵ در این معنا، مقرراتگذاری معنایی موسع‌تر از معنای نخست داشته و آن دسته از اقدامات دولت را در بر می‌گیرد که برای اعمال نفوذ بر بنگاه‌ها

1. Mariana Mazzucato

۲. ماریانا مازوکاتو، دولت کارآفرین: نقد اسطوره‌های بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی، ترجمه حمید پاداش و علی نیکونستی، تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۴، ص ۲۴.

۳. همان، ص ۲۱۸.

4. As a specific set of commands

5. As deliberate state influence

یا رفتار اجتماعی طراحی شده‌اند. به این ترتیب، اقدامات رژیم‌های اقتدارگرا در این دسته جای می‌گیرند، اما همچنین شامل مجموعه‌ای از سایر شیوه‌های اعمال نفوذ نیز می‌شود؛ برای مثال، استفاده از مشوق‌هایی اقتصادی (مانند مالیات‌ها یا یارانه‌ها)، اختیارات قراردادی، استفاده از منابع، امتیازات، ارائه اطلاعات یا سایر فنون و ابزارها.

سوم، تمامی اشکال اعمال نفوذ اقتصادی یا اجتماعی^۱ در معنای موسع‌تر از دو معنای پیشین، تمامی سازوکارهای مؤثر بر رفتار - صرف‌نظر از این‌که مبنای دولتی داشته باشند یا غیردولتی، مقرراتگذاری تلقی می‌شود.^۲

با توجه به پررنگ شدن روزافزون نقش دولت‌ها در اقتصاد و دیگر شئون اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و...، مداخلات دولت نیز در اقتصاد از طرق اول و دوم، به‌طور روزافزونی گسترده‌تر و فراگیرتر شده است. این مداخله تا آنجا پیش رفته و نقش کلیدی ایفا می‌کند که به‌باور برخی صاحب‌نظران مانند دارون عجم‌اوغلو،^۳ به یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی تبدیل شده است؛ چنان‌که از نظر وی، مؤلفه‌های مهم حکمرانی عبارتند از: (۱) نهادهای سیاسی یک جامعه (روند تصمیم‌گیری جمعی و بررسی سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفع سیاسی و اقتصادی مختلف کشور) و (۲) تنظیمات نهادهای اقتصادی (چگونگی دخالت دولت در تشویق یا امتناع فعالیت اقتصادی توسط بازیگران مختلف).^۴ این مداخله به‌ویژه از طریق وضع قوانین و مقررات که نقطه اشتراک معانی اول و دوم مقرراتگذاری محسوب می‌شود، صورت می‌گیرد. لزوم حمایت از کسب و کار در نظریه‌های اقتصاددانان ایرانی نیز از منظرهای مختلف مورد تأکید قرار گرفته است. طبعاً بسته به اتخاذ هر نوع نظریه، رویکردها، ابزارها، حدود و دیگر ویژگی‌های حمایتی نیز متفاوت خواهد بود، اما در اصل ضرورت حمایت، کمتر اختلاف‌نظری وجود دارد. به بیان یکی از صاحب‌نظران، «توسعه صنعتی در ایران بدون حمایت امکان‌پذیر نیست».^۵

1 . As all forms of social or economic influence

۲ . رابرت بالدوین، مارتین کیو و مارتین لاج، *آشنایی با تنظیم بازار: نظریه، راهبرد و اجرا*، ترجمه محمد صفار، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۷، صص ۳-۴. در عنوان کتاب مذکور، به‌منظر می‌رسد مترجم با هدف تقریب به ذهن بیشتر برای خواننده ایرانی، عبارت آشنایی «تنظیم بازار» را به‌عنوان معادل واژه «Regulation» برگزیده است.

3 . Daron Acemoglu

۴ . دارون عجم‌اوغلو، «تعامل میان حکمرانی و رشد»، در: داگلاس نورث [و دیگران]، *در تکاپوی حکمرانی خوب*، ترجمه مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۴۰۱، ص ۲۱.

۵ . زنوز، پیشین، ص ۱۴۱.

۲

الزامات حمایت از کسب و کار

طراحی، تصویب و اجرای هر نوع سیاست یا مقررہ حمایتی در خصوص کسب و کارها، مانند هر سیاست دیگری، نیازمند الزامات و پیش نیازهای متعدد است. به ویژه از آنجا که در تصویب و اعمال سیاست‌ها و تدابیر حمایتی، هماهنگی‌های بین‌قوهای (به ویژه قوای مقننه و مجریه) علاوه بر هماهنگی‌های درون‌قوهای ضروری است، و همچنین حمایت‌ها به نوعی امتیاز و به اصطلاح «رانتی» است که با هدفی مشخص بین بنگاه‌ها و افرادی خاص توزیع می‌شود، رعایت الزامات متعدد در خصوص آن‌ها ضرورت بیشتری می‌یابد. در ادامه، مهمترین این الزامات توضیح داده خواهد شد.

۱-۲. هماهنگی (انسجام)

مسئله هماهنگی (یا انسجام) در یکی از گونه‌های خاص نظریه انتخاب عقلانی با عنوان «نظریه بازی»^۱ مطرح شده و به وضعیتی اشاره دارد که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد وابسته به تصمیم دیگران باشد. به عبارت روشن‌تر، هماهنگی به حالت‌هایی اشاره دارد که پیروی هر کس از منافع خود

1. Game Theory;

ر. ک.: برایان بیکنس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹، ص ۳۴۲.

(بدون توجه به انتخاب‌های دیگران) الزاماً به بهترین نتیجه برای او و جامعه نمی‌انجامد، بلکه در اینجا، نتایج اجتماعی، تابع میزان هماهنگی افراد با یکدیگر است. به بیان دیگر، نتایج تصمیم‌گیری فردی به تصمیمات دیگران وابسته می‌شود.

مفهوم «تعادل چندگانه»^۱ در مسئله هماهنگی، مفهومی واجد اهمیت است که به معنای مجموعه مختلفی از اقدامات توسط افراد هماهنگ می‌شود و در حالت‌هایی تعادلی قرار می‌گیرد.^۲ تعادل چندگانه به این نکته اشاره دارد که نحوه هماهنگی افراد با یکدیگر در جایی که نتیجه تصمیم وابسته به نوع هماهنگی افراد است، می‌تواند چند نقطه تعادلی و نه یک نقطه را به همراه داشته باشد. از نظر برخی سازمان‌های بین‌المللی، مؤلفه «هماهنگی» در کنار دو مؤلفه «تعهد»^۳ و «همکاری»^۴ به مثابه سه کارکرد نهادی اصلی برای تضمین نتایج مطلوب قوانین و منابع مورد نیاز توضیح داده شده است. تعهد، بازیگران را قادر می‌سازد تا به اعتبار سیاست‌ها اعتماد کرده و رفتار خود را با آن تطبیق دهند. همکاری، پیش شرط اثربخشی سیاسی به‌منظور دستیابی به توسعه عادلانه است. منظور از هماهنگی نیز چنان‌که گفته شد، باور، اطمینان و اقدام عملی دیگر بازیگران برای دستیابی به اهداف تعیین شده است. در هماهنگی، ترجیحات و منافع، نقشی مهم ایفا می‌کنند.^۵

مفهوم «شکست هماهنگی» نیز مفهومی است که بر اساس ترکیب نظریه‌های مختلف (نظریه بازی، نظریه انگیزه و اقتصاد سیاسی) شکل گرفته است.^۶ شکاف‌های مختلفی که در سیاست‌ها و بخش‌های مختلف وجود دارد، می‌تواند سبب شکست هماهنگی شود. چنان‌که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه،^۷ میان هفت نوع شکاف و مانع هماهنگی، تمایز قائل شده است: (۱) شکاف‌ها در اطلاعات، (۲) ظرفیت (یا توانمندی)، (۳) تأمین مالی، (۴) سیاست‌ها، (۵) اجرا، (۶) هدف و (۷) پاسخگویی.^۸ برای مثال، اگر در بخشی از اقتصاد، نیاز به مکمل‌هایی در سمت تقاضا یا عرضه باشد، عدم هماهنگی مانع ظهور بخش‌های رقابتی خواهد شد. همچنین عدم هماهنگی سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها به‌عنوان محرک ایجاد

1. Multiple equilibria

۲. جرارد رولاند، *اقتصاد توسعه*، ترجمه محمد سلیمانی، تهران: چالش، ۱۳۹۶، ص ۳۲۲.

3. Commitment

4. Cooperation

5. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, "Governance and the Law"; World Development Report 2017, Washington, 2017, p. 68.

۶. سیداحسان خاندوزی، «نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی»، *پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی*، سال هفدهم، ش ۹، اسفند ۱۳۹۶، ص ۸۲.

7. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

8. See Claire Charbit, "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts", OECD Regional Development Working Papers 2011/04, p. 16.

خوشه‌های منطقه‌ای، یکی از مواردی است که اغلب کشورهای در حال توسعه با آن دست به گریبانند. «صنعتی‌سازی هماهنگ»، نیازمند توانمندی حکمرانی بالایی است که بیشتر کشورهای در حال توسعه فاقد آن هستند. تجربه برنامه توسعه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ در کشورهای در حال توسعه مانند هند و پاکستان نشان داد که تدوین برنامه‌های دقیق و مشخص‌کننده روابط صنایع و اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌ها و مناطق مختلف، کافی نبوده و «تبدیل برنامه‌های دقیق روی کاغذ به سرمایه‌گذاری‌های هماهنگ واقعی، در عمل بسیار مشکل است»^۱. به همین ترتیب، تبدیل برنامه‌های حمایت از کسب‌وکارها و تولید به اجرا و برخورداری فعالان اقتصادی از ابزارهای ضروری و از همه مهمتر، اثرگذاری آن‌ها در توسعه به‌طور کلی، مستلزم هماهنگی‌هایی است که در ادامه مورد بررسی تفصیلی قرار خواهد گرفت.

هماهنگی (انسجام) را می‌توان مؤلفه اصلی برای تدوین و اجرای یک «استراتژی توسعه صنعتی» دانست. از منظر پژوهش حاضر، حمایت از کسب‌وکار و تولید از طریق قانون، بخشی از این استراتژی کلان محسوب می‌شود. تجربه کشورهای متعدد در حال توسعه، اهمیت هماهنگی و البته خسارت‌بار بودن فقدان آن را نشان می‌دهد. برای نمونه، مانع اصلی پیاده‌سازی یک استراتژی منسجم توسعه کشور کاستاریکا در دستیابی به اقتصاد دانش‌محور، فقدان هماهنگی میان نهادهای متعدد، به‌منظور اولویت‌بندی و پیاده‌سازی سیاست‌ها ذکر شده است. طبق «برنامه توسعه ملی» (۲۰۱۰-۲۰۰۶) هشدار داده شد که «اتمیزه‌شدن شایستگی‌های دولتی»، سبب می‌شود دولت از اعمال اقدامات یکپارچه و کارا در توسعه توان رقابتی ناتوان شود. در حال حاضر در کاستاریکا، بیش از ۱۰۰ مؤسسه وجود دارد که اغلب آن‌ها به‌لحاظ بودجه‌ای خودگردان بوده و هیچ‌گونه سازوکار نهادینه‌شده‌ای نیز برای الزام آن‌ها به هماهنگی با یکدیگر وجود ندارد. در این کشور، حتی بیش‌تر آنچه که در محدوده سیاست‌های عمومی است، خارج از بدنه اجرایی وزارتخانه‌ها انجام می‌گیرد. فائق آمدن بر این چالش‌ها و شکل‌دهی پیوندهای لازم میان نهادهای سیاستگذار کوچک و پراکنده همچنین پیاده‌سازی این سیاست‌ها، مستلزم اصلاحات بنیادین در ساختار حاکمیتی است.^۲ کاستاریکا تنها کشوری نیست که در آن پیشرفت راهبردی توانمندی‌های مختلف، به‌ویژه

۱. برزین جعفرناش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷، صص ۱۴-۱۵.

2. Atomization of Competencies

۳. اوا پآوز، «راهبردهای توسعه صنعتی در کاستاریکا: دوران واگرایی تغییرات ساختاری و انباشت توانمندی‌های داخلی»، در: مانوئل سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، *ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۶، ص ۲۳۵.

توانمندی‌های فناورانه به دلیل شکست هماهنگی و نبود انسجام، با نقصان و ناکامی همراه شده است. طبق تحلیل‌های برخی اقتصاددانان، در خصوص ۱۲ خوشه مستقر در آمریکای لاتین، «کاستی عمده رویکرد سیاستی فعلی در بسیاری از کشورها، نبود یک چشم‌انداز یکپارچه و منسجم در خصوص توسعه و ارتقای بنگاه‌های کوچک و متوسط محلی است»^۱. در ایران، یکی از آشکارترین مصادیق ناهماهنگی در نظام اقتصادی، مسائل خرد و کلان مربوط به صنعت خودروسازی است. بر اساس یافته‌های یک پژوهش، نهادهای متعددی به عنوان «رگولاتور» (مقرراتگذار) در چهار حوزه «سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط»، «مجوزدهی»، «اجرا» و «نظارت» در صنعت خودروسازی فعالیت می‌کنند که در موارد بسیاری، اختیارات و وظایف آن‌ها، موازی، هم‌پوشان، متعارض و ناهماهنگ است. مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، هیئت وزیران، شورای عالی هماهنگی اقتصادی، شورای اقتصاد، شورای رقابت، شورای عالی حفاظت محیط زیست، شورای عالی استاندارد، هیئت سرمایه‌گذاری خارجی، وزارت صنعت، معدن و تجارت، وزارت نفت، وزارت کشور، وزارت راه و شهرسازی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی، بیمه مرکزی، نهاد ریاست جمهوری، پلیس راهنمایی و رانندگی، سازمان تعزیرات حکومتی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، از جمله نهادهایی هستند که هر یک مصوبات و مقرراتی راجع به این صنعت وضع و اجرا می‌کنند، بدون آن‌که هماهنگی و انسجام لازم بین سیاست‌های آن‌ها وجود داشته باشد.^۲

به همین ترتیب، در موضوعاتی مانند مجوزهای کسب‌وکار، سامانه‌های مربوط به تجارت خارجی^۳ و سامانه‌های اطلاعات اقتصادی^۴، ناهماهنگی‌ها، موازی‌کاری و در نتیجه ناکارآمدی‌ها، مشهود است.

۱. همان، ص ۲۲۵.

۲. ر. ک.: الهام اسمعیلی پور ماسوله و مسعود افشاری مفرد (مجریان)، «تدوین نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه صنعت خودرو (فاز اول): آسیب‌شناسی نظام رگولاتوری صنعت خودرو»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۹۹.

۳. از دیگر شواهد عدم هماهنگی در ایران، وضعیت سامانه‌هایی است که به منظور شفافیت و تسهیل تجارت خارجی ایجاد شده است. به طور کلی، مهم‌ترین مشکل چنین سامانه‌هایی، اختلاف‌نظر دستگاه‌های اجرایی متعدد راجع به صلاحیت ایجاد و راهبری آن‌هاست. این اختلاف صلاحیت‌ها چنان گسترده و عمیق است که حتی قانونگذار نیز به‌رغم تصویب چند حکم در این باره، توفیقی در حل و فصل آن‌ها حاصل نکرده است. چنان‌که در ماده (۳) «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲)، ماده (۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، مواد (۵) و (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰) و بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، تکالیف و اختیاراتی موازی و هم‌پوشان برای دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک) مقرر شده است. برای نمونه، در ماده (۸) «قانون بهبود مستمر...»، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شد «فرایند تجارت خارجی... را به‌صورت الکترونیکی درآورد، اما در بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، مسئول ایجاد پنجره واحد «در امور گمرکی در امر تجارت خارجی»، گمرک جمهوری اسلامی ایران ذکر شد. نتیجه تا به امروز آن است که به دلیل این اختلاف‌های صلاحیتی قانونی و اجرایی، همچنان متولی الکترونیکی کردن فرایند تجارت خارجی، روشن نیست و این مهم به‌طور کامل عملیاتی نشده است. در گزارشی که راجع به عملکرد «سامانه جامع تجارت» تهیه شده، توضیح داده شده است که چگونه عملکرد سامانه مذکور - که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی) راه‌اندازی شده - به‌موجب عدم همکاری و هماهنگی گمرک، مختل شده است؛ ر. ک.: محمدحسن طایفی نصرآبادی، مهدی اسمعیلی و سپیده شفیعا، «نظارت بر عملکرد سامانه جامع تجارت (با تمرکز بر بخش تجارت داخلی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت، شماره مسلسل ۱۸۶۰۰، آذر ۱۴۰۱، ص ۸.

۴. ناهماهنگی در اجرا، دلیل اصلی ناکارآمدی دیگر سامانه‌های پیش‌بینی‌شده برای تمشیت بهتر امور اقتصادی در کشور محسوب می‌شود.

عوامل مؤثری باید در منظومه‌ای هماهنگ و منسجم ترکیب شوند تا نتایج مورد نظر و مطلوب سیاستگذار، از جمله حمایت مؤثر از کسب و کارها، حاصل شود؛ در غیر این صورت، سیاست صنعتی کارآمد، نه تدوین خواهد شد و نه در صورت تدوین، به مرحله اجرا خواهد رسید. در ایران، آسیب‌هایی مانند فقدان سند سیاست تجاری مدون و مورد وفاق برای اجرا، پراکندگی و تشتت قوانین و مقررات، نظام ناکارآمد تعرفه‌ای، و استفاده از ابزارهای غیرتعرفه‌ای، بخشی از چالش‌هایی بوده‌اند که انسجام، هدفمندی و کارآمدی سیاست‌های صنعتی را محدود کرده‌اند.^۱ در پژوهشی در این خصوص تصریح شده است: در ایران، «با نوعی درهم ریختگی، تراحم و موازی‌کاری روبه‌رو هستیم که به اتلاف گسترده منابع می‌انجامد. در واقع...، بازیگران متعددی در سیاستگذاری صنعتی نقش دارند و هر یک بر اساس اقتدار سازمانی خود، الگوی متفاوتی را برای هزینه‌کرد منابع دولت پیشنهاد می‌کنند و هیچ نقشه راه مشخصی برای ترکیب و هماهنگ‌سازی این نهادها و اولویت‌بندی درخواست‌های تخصیص منابع وجود ندارد. ترکیب این الگوی تصمیم‌گیری و نحوه هدایت و هزینه‌کرد منابع موجب شده است تا به رغم هزینه‌های بسیار بالایی که برای کشور ایجاد شده است، نتیجه‌ای عاید نشود». وضعیت ترسیم‌شده، از جمله «تبعات فقدان انسجام سیاستگذاری صنعتی» است.^۲

در مطالعه‌ای که راجع به تجربه سیاست صنعتی در ایران بین سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۰ صورت گرفته، تصریح شده که عدم تمرکز و ناهماهنگی در سیاستگذاری صنعتی و پراکندگی صلاحیت‌ها و اختیارات مربوط در مجموعه گسترده‌ای از دستگاه‌های مختلف، از مشکلات و نارسایی‌های موضوع مورد بحث محسوب می‌شود. علاوه بر این، صنایع بسیاری تحت پوشش نهادهای مختلف قرار دارند، که اعمال نظارت دولت بر آن‌ها به‌درستی انجام نمی‌گیرد.^۳ یکی از مهمترین مسائلی که در مطالعه مذکور، از جمله موانع اعمال سیاست‌های صنعتی و تجاری کشور تشخیص داده شده، جدایی تشکیلاتی وزارتخانه‌های صنعتی و بازرگانی

نمونه دیگر، نقصان‌های «سامانه متمرکز اطلاعات و تسهیلات و تعهدات (سمات) بانک مرکزی است که ایجاد آن در ماده (۱۸) «قانون برنامه ششم توسعه...» به‌عنوان تکلیفی برای بانک مرکزی در نظر گرفته شده است. یکی از مهمترین چالش‌های موجود در سامانه مذکور، «عدم یکپارچگی اطلاعات تسهیلات و تعهدات» است که این امر، ناشی از وجود سامانه‌های متعدد و پراکندگی اطلاعات تولیدشده در سامانه‌های متعدد است. در وضعیت کنونی، بانک‌ها به‌جای آن‌که اطلاعات اعتباری خود را در یک سامانه واحد منتشر و جمع‌کنند، اطلاعات مذکور را علاوه بر سامانه «سمات» در سه سامانه «سپام»، «مکنا» و «سمتاک» نیز ثبت می‌کنند. این رویه ناهماهنگ، به کاهش اثربخشی اطلاعات منجر شده است. ر.ک.: سیدبهباد موسوی و میثم خسروی، «بررسی عملکرد سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) بانک مرکزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۴۶۸، مهر ۱۴۰۱، ص ۱۱.

۱. داریوش مبصر، ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای، آثار سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری بر رشته فعالیت‌های صنعتی کشور، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۷، ص ۲۶۰.

۲. حسین رجب‌پور، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران»: ۳. الزامات نهادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۵۶۲، آذر ۱۴۰۱، ص ۲۱.

۳. ر.ک.: زنوز، پیشین، ص ۱۵۱.

است؛ بدین ترتیب که «وزارت بازرگانی از طریق تعیین تعرفه گمرکی واردات، اداره گمرکات کشور، ستاد تنظیم بازار و سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان، بر انگیزه‌های مالی بخش صنعت تأثیر تعیین‌کننده دارد. در کشورهایی همچون ژاپن و جمهوری کره این دو وظیفه در درون تشکیلات واحد به یکدیگر پیوند خورده‌اند. در ایران نه فقط این دو نهاد مستقل از یکدیگر فعالیت می‌کنند، بلکه هیچ‌گونه سازوکار مناسب و کارآمدی برای هماهنگ کردن سیاست‌های بازرگانی و صنعتی وجود ندارد»^۱. بر اساس چنین استدلال‌ها و توصیه‌هایی، وزارت صنعت، معدن و تجارت با ادغام دو وزارتخانه صنایع و معادن و بازرگانی تشکیل شد.^۲ اما نکته قابل توجه این‌که پس از تشکیل وزارتخانه مذکور با هدف هماهنگی بیشتر و عدم تحقق هدف مذکور، مجدداً ایده تفکیک دو وزارتخانه صنایع و معادن و بازرگانی در قالب طرح‌ها و لوایح متعدد مطرح شد.^۳ اصلی‌ترین استدلال موافقان تفکیک، پراکندگی و عدم تمرکز وظایف و اختیارات متفاوت مربوط به دو حوزه بود. این مجادلات در طول دهه گذشته ادامه داشته و همچنان در سطوح کارشناسی و سیاستگذاری مطرح است و نشانگر آن است که تحقق هماهنگی در دستگاه‌های اجرایی کشور در هر حوزه، تا چه حد دشوار و پیچیده است.

۲-۲. وجود نهادی ستادی و هماهنگ‌کننده

موفقیت در ایجاد هماهنگی، منوط به هماهنگی نهادهای دولتی و توانایی شناسایی بخش‌های نیازمند هماهنگی توسط نهادهای دولتی بر پایه اطلاعات و تحلیل، بدون تأثیرپذیری مطلق و غیرقابل توجیه از گروه‌های ذی‌نفع است. نهادهای مأمور اجرای هماهنگی نیز باید از توانایی کنترل مؤثر بر تأمین مالی و اجرا به‌منظور تبدیل اسناد برنامه به سرمایه‌گذاری‌های واقعی، برخوردار باشند. همچنین این نهادها، وظیفه نظارت و ارزیابی برای جلوگیری در هدررفت منابع را بر عهده دارند.^۴

مسئله بعدی در هماهنگی، «هم‌راستا بودن برنامه‌ریزی دولت با تمایلات و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاران بخش خصوصی است». برای نمونه، تلاش‌های شکست‌خورده متعددی برای ایجاد خوشه‌ها و پارک‌های صنعتی در کشورهای در حال توسعه و نیز در کشورهای توسعه‌یافته

۱. همانجا.

۲. طبق «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸).

۳. از جمله «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش تجارت از وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت بازرگانی» (شماره ثبت: ۶۱۶، ۱۳۹۴/۷/۲۱)؛ «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی»» (شماره ثبت: ۴۳۷، ۱۳۹۵/۵/۷) و «طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی» (شماره ثبت: ۵۴۹، ۱۳۹۷/۱۲/۸).

۴. جعفرتاش، پیشین، ص ۱۵.

قابل ذکر است. حتی در ژاپن، سرمایه‌گذاری کلان «شرکت توسعه منطقه‌ای ژاپن»^۱ که در دهه ۱۹۹۰ در ساخت پارک‌های صنعتی صورت گرفت، موجب اتلاف حجم چشمگیری از منابع عمومی شد. در حالی که اگر دولت به‌جای تلاش برای هدایت بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در بخش یا منطقه انتخابی خود، به تقاضای بخش خصوصی توجه کند، خطر اتلاف منابع تا حد زیادی کاهش خواهد یافت. در موضوع ساخت پارک‌های صنعتی، چنان‌که دولت در نقش مکمل سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی ایفای نقش کند، احتمال دستیابی به هدف، بیشتر خواهد شد. بدین ترتیب که بخش خصوصی از قبل، تعهد سرمایه‌گذاری در پارک صنعتی را پذیرفته و دولت نیز منابع تکمیلی را فراهم کند. دولت هند این استراتژی را در برنامه تقریباً موفق ساخت پارک‌های نساجی در «طرح پارک‌های یکپارچه نساجی»^۲ در سال ۲۰۰۵ به‌کار گرفت. با این استراتژی، از تقاضای واقعی برای پارک‌ها اطمینان حاصل شد و همچنین احتمال انتخاب درست بنگاه‌ها و مکان‌ها نیز افزایش یافت.^۳

علاوه بر آنچه گفته شد، نهادهای دولتی باید از هماهنگی سیاست‌ها و مشوق‌های مختلف اطمینان حاصل کنند تا اقدامات آن‌ها به خنثی کردن اقدامات و سیاست‌های همدیگر نینجامد. به‌عنوان نمونه، اگر هدف سیاستی، حمایت موقت به‌وسیله تخفیف تعرفه واردات از بنگاه‌هایی در یک بخش است، باید اطمینان حاصل کرد که نهادهای دیگری بر واردات مواد مصرفی این شرکت‌ها، تعرفه یا مالیات‌های دیگری اعمال نمی‌کنند؛ «معمولاً چنین عدم هماهنگی‌های سیاستی بین نهادهای دولتی وجود دارد که از عدم تمایل آن‌ها به مصالحه در اولویت‌ها و اختیاراتشان به‌وجود می‌آید».^۴

به‌عنوان یک نمونه در ایران، در مطالعه‌ای که راجع به عملکرد دولت‌ها در اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی^۵ صورت گرفته، نشان داده شده که اجرای ناقص و غیراثربخش حکم قانونی مذکور و دیگر تجربه‌های ناموفق طرح‌های توسعه‌ای یا اشتغال‌زا یا فقرزدا در کشور، مانند طرح بنگاه‌های زودبازده، طرح اشتغال روستایی، و طرح تکاپوی وزارت کار، مستلزم تغییر رویکرد و علت‌یابی صحیح مسئله است. گرچه توسعه در کشور قطعاً به

1. Japan Regional Development Corporation
2. Scheme for Integrated Textile Parks (SITP)

۳. ر. ک.: همان، صص ۱۵-۱۶.

۴. همان، ص ۱۶.

۵. بر اساس صدر جزء ۱ بند «الف» تبصره «۱۸» ماده واحده «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» (مصوب ۱۴۰۱/۱۲/۲۵): «به‌منظور رشد و پیشرفت استان‌های کشور از طریق ارتقای بهره‌وری و توسعه سرمایه‌گذاری‌ها، تکمیل واحدهای نیمه‌تمام و ظرفیت‌های خالی بنگاه‌های تولیدی بر پایه آمایش سرزمین و همچنین حمایت از طرح (پروژه)‌های دانش‌بنیان و پیشران و بسط و عدالت سرزمینی منابع زیر جهت ایجاد و افزایش تولید، اشتغال و کارآفرینی و ارتقای رشد اقتصادی اختصاص می‌یابد...». محتوای مشابه این ماده در قالب شماره تبصره مشابه، در برخی قوانین بودجه سال‌های پیش (از جمله قانون بودجه سال ۱۴۰۰) نیز تصویب شد.

تخصیص منابع مالی نیاز دارد، اما پیش‌شرط تخصیص مالی، طراحی نهاد و سازمانی است که به‌طور مستقل مأموریت دارد «به چگونگی تعریف پروژه‌های توسعه‌ای، چگونگی تأمین مالی، چگونگی اجرا، چگونگی مشارکت ذی‌نفعان و چگونگی نظارت بر اجرا بپردازد. طراحی چنین نهادی در گام نخست به‌معنای آسیب‌شناسی دقیق سازمان برنامه و بودجه - به‌مثابه نهادی که مقرر بود چنین وظیفه‌ای را ایفا کند - است تا بتوان با یک بازطراحی جدید، ظرفیت پیشبرد امر توسعه را توسط این سازمان یا سازمانی جایگزین فراهم کرد»^۱.

ملاحظاتى که گفته شد، با طراحی و راه‌اندازی سازمانی متمرکز و ستادی، و البته تدابیر متعدد در سطوح مختلف، امکان‌پذیر است. این نهاد باید نقش هماهنگ‌کننده و انسجام‌دهنده میان نهادهایی را ایفا کند که در موارد بسیاری، هر یک با ساختارها، رویکردها و منافع ویژه‌ای، ظاهراً در پی دستیابی به هدف یا اهدافی یکسان یا مشابه فعالیت می‌کنند. ضروت گفته‌شده، توسط برخی صاحب‌نظران توسعه صورت‌بندی شده است. برای مثال از نظر دولین و موگولانسکی، سه ویژگی دولت توسعه‌گرای موفق عبارتند از: «هماهنگی نهادی»، «انسجام ایدئولوژیک»^۲ و «وحدت تشریک مساعی دیوان‌سالارانه»^۳. اصلاحات برای موفقیت، باید در دو بعد «ارتباطات» و «سازمان‌ها» انجام شود؛ در بعد ارتباطات، لازم است روایت تازه‌ای ارائه شود که یکی از پیام‌های آن، آگاهی مالیات‌دهندگان نسبت به منافع حاصل از تأمین مالی برنامه‌های نوآوری از محل بودجه‌های عمومی است. اعلام و فراگیری چنین روایت‌هایی باید با تلاش برای سازماندهی مجامع «جمع‌سپاری»^۴ تکمیل شود که در آن، شهروندان از امکان ابراز نظرات خود برخوردار باشند. اما در بعد سازمانی، گرچه برخورداری از شبکه‌های افقی و عمودی لازم است، اما کافی نیست. بنابراین، «با وجود مزایای سیاسی فقدان سیاست صنعتی متمرکز، ایجاد آژانس مرکزی در لایه‌های بالای دولت برای هماهنگی بیش‌تر برنامه‌های آژانس‌های فدرال مطلوب است»^۵. متمرکز شدن قدرت سیاست‌گذاری اقتصادی در کره جنوبی با هدف پیش‌گفته صورت گرفت. یکی از نوآوری‌های مهم نهادی در رژیم «پارک»^۶، متمرکز شدن قدرت سیاست‌گذاری اقتصادی در یک نهاد فرا وزارتخانه‌ای، یعنی «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» (EPB)^۷ به

۱. فاطمه عزیزخانی، «آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره «۱۸» قوانین بودجه سنواتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۶۹۳، بهمن ۱۴۰۱، صص ۸-۹.

2. Ideological Coherence

3. Bureaucratic Esprit de Corps

4. Crowd-Sourcing Forums

۵. رابرت وید، «تناقض سیاست صنعتی در ایالات متحده آمریکا: دولت توسعه‌گرا در لباس مبدل»، در: خیریناکز، نوبلز و رایت، پیشین، صص ۴۱۶-۴۱۷.

6. Park Chung-hee (1917-1979).

7. Economic Planning Board

سرپرستی معاون نخست‌وزیر بود. ادغام دو مسئولیت «برنامه‌ریزی» و «بودجه‌بندی» در نهادی با عنوان «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی»، موجب حذف تضاد منافع بین وزارتخانه‌های برنامه‌ریزی و صنایع از یک سو، و وزارت امور مالی، از سوی دیگر بود. وزارتخانه نخست، به سرمایه‌گذاری بلندمدت علاقه‌مند بود و وزارتخانه دوم، طرفدار ثبات کوتاه‌مدت. حل و فصل این تضاد منافع دستگاه‌های دولتی، البته به بهای تمرکز قدرت در حکومت حاصل شد. اما در مجموع، رفع چنین تضادی موجب شد سیاست صنعتی در کره جنوبی، کارآمدتر از سایر کشورهای مجری سیاست صنعتی، از قبیل ژاپن و فرانسه، به مرحله اجرا درآید.^۱ «هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی»، به نهادی محوری در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی تبدیل شد و وظیفه عملیات‌های آماری و مهم‌ترین عملیات‌های بودجه‌ای و ایجاد هماهنگی در اجرای برنامه‌ها را بر عهده گرفت. این تمرکز نهادی، به انسجام سیاست‌ها کمک کرد. به طوری که گفته شد، با تشکیل این نهاد، منازعه میان نهادهای اقتصادی مختلف کاهش یافت و توان وزارتخانه‌ها برای به شکست کشاندن برنامه‌های دیگر دستگاه‌ها نیز تضعیف شد. کنترل نظام بانکی نیز باعث کنترل نحوه تخصیص اعتبارات به بخش صنعت و در نتیجه، افزایش هماهنگی میان صاحبان صنایع و سرمایه‌داران با سیاست‌های صنعتی شد.^۲

نمونه دیگر، «وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن» (MITI)^۳ است که در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل‌شده دوران جنگ به نظام اقتصادی هماهنگ بین دولت، بنگاه‌های اقتصادی و سیاستمداران تشکیل شد. در سال ۱۹۵۲، «آژانس شورای اقتصاد» جای وزارت تجارت بین‌الملل را گرفت و در سال ۱۹۵۵ به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن (EPA)^۴ تبدیل شد که مسئول طراحی برنامه بلندمدت اقتصاد ژاپن بود. در همین سال، «بانک توسعه ژاپن» و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. پس از همه این تحولات، از آنجا که هدف اصلی دولت ژاپن، صنعتی‌شدن و توسعه صنعتی بود، «MITI» به عنوان نهاد مسئول اجرای سیاست صنعتی، راهبری سایر نهادهای اقتصادی را بر عهده گرفت. بدین ترتیب، ماشین عظیم بوروکراسی اقتصادی ژاپن به محوریت این وزارتخانه تشکیل شد و به حرکت درآمد.^۵

۱. مریم احمدیان، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۶. نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۳، آذر ۱۳۹۶، ص ۳۰.

۲. احمد نقیب‌زاده و محمدتقی دلفروز، «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴، صص ۱۰۱۹-۱۰۳۲، ص ۱۰۲۷.

3. Ministry of International Trade and Industry

4. Economic Planning Agency

۵. ر. ک.: محسن محمدی‌ایوانکی، «مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا، بازناندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۲۳۶، خرداد ۱۴۰۱، صص ۲۱-۲۲.

نهاد دیگری که معرفی اجمالی آن می‌تواند ضرورت تمرکز نهادی و ستادی به‌منظور ایجاد هماهنگی و کارآمدی بیشتر را به‌خوبی نشان دهد، «شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی» (CEPD)^۱ تایوان است. هسته اولیه شورای مذکور، یک آژانس راهبر واقع در قلب دولت بود و در دهه ۷۰ به‌عنوان «شورای کمک ایالات متحده» (CUSA)^۲ شناخته می‌شد. این شورا در سال ۱۹۷۷ با کمیته امور مالی و اقتصادی ادغام شد و «شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی» (CEPD) تشکیل شد. این شورا یک نهاد مشورتی برای کابینه است و از ۱۲ عضو آن به‌جز یک نفر، همگی اعضای کابینه بوده‌اند. مسئولیت‌های شورای مذکور، شامل تدوین برنامه‌های توسعه اقتصادی کلان یک، چهار و ده ساله، تجزیه و تحلیل وضعیت فعلی اقتصاد و ارزیابی پروژه‌های بزرگ‌مقیاس شرکت‌های بزرگ دولتی بوده است.^۳

نه فقط در سطح کلان تدوین و اجرای استراتژی توسعه صنعتی، بلکه در سطوح خرد نیز تمرکز نهادی به‌وسیله یک نهاد هماهنگ‌کننده و ستادی، واجد اهمیت است. برای نمونه، در دولت ترکیه از سال ۱۹۶۰، «سازمان برنامه‌ریزی ایالتی» (SPO)^۴ مسئولیت تهیه برنامه‌های توسعه بلندمدت و همچنین برنامه‌های سالیانه - که شامل سیاست‌های مربوط به بنگاه‌های کوچک و متوسط نیز می‌شد - را بر عهده گرفت. سازمان مذکور، علاوه بر تعیین سیاست‌های کلان برای بنگاه‌های کوچک و متوسط، نقش هماهنگ‌کننده بین بخش عمومی و خصوصی را ایفا کرده و به‌دنبال اجرای سیاست‌ها به کارآمدترین نحو ممکن بود. این سازمان همچنان وظیفه نظارت بر سیاست‌ها و انجام اصلاحات را بر عهده دارد.^۵

از نظر لفت‌ویچ،^۶ سازمان‌های برشمرده شده، محصول «بوروکراسی‌های بسیار قدرتمند، حرفه‌ای، دارای صلاحیت، جدا از منافع خاص» و فعال هستند که با اقتدار، به هدایت و کنترل توسعه اقتصادی و اجتماعی به‌نحوی گسترده، اقدام کرده‌اند. در همه «دولت‌های توسعه‌گرا»، سازمان‌های مشابهی وجود داشته است. آنچه این «سازمان‌های مسلط سطح بالای اقتصاد» - یا به بیان یکی از صاحب‌نظران، «مؤسسات هدایت‌گر» - را در دولت‌های توسعه‌گرا از اکثریت سازمان‌های برنامه‌ریز در بسیاری از کشورهای در حال توسعه متمایز می‌کند، «قدرت، اقتدار، قابلیت تکنیکی و جدایی‌شان از منافع خاص در شکل‌دهی به حرکت‌های اساسی جهت

1. Council for Economic Planning and Development

2. Council on United States Aid

۳. همان، صص ۲۴-۲۵.

4. State Planning Organization

۵. علی تحویلی، «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۸. تجربه دولت ترکیه در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۹۰۵، تیر ۱۳۹۷، ص ۲۱.

6. Adrian Leftwich (1940-2013).

تدوین سیاست توسعه است»^۱.

علاوه بر آنچه در ضرورت وجود ستادی پر قدرت و با اختیارات کافی برای تدوین و تصویب سیاست صنعتی و پیشبرد هماهنگی آن در دستگاه‌ها و همچنین حمایت‌های هدفمند از کسب‌وکارها گفته شد، در مواردی، هماهنگی بین دو یا چند وزارتخانه خاص برای کارآمدی و اثربخشی بیشتر در یک موضوع ضرورت دارد. در موضوع حمایت از کسب‌وکار در ایران، برای نمونه، هماهنگی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)، حائز اهمیت بسیار است. تأثیر وزارت امور اقتصادی و دارایی بر سیاست‌های مالیاتی، اعتباری (با همکاری بانک مرکزی) و تجاری، افزایش هماهنگی میان وزارت پیش‌گفته و وزارت صمت را برای انسجام و هماهنگی در تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی ضروری می‌سازد. در حوزه سیاست‌گذاری تجاری نیز موضوعات تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری تجاری در وزارت صمت، و امور اجرایی در وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک) انجام می‌شود. بدین ترتیب، رفع ناهماهنگی‌های سیاستی و عملیاتی در دو وزارت مورد بحث، به‌ویژه در موضوعاتی مانند تعرفه‌های وارداتی، ممنوعیت‌های وارداتی، عوارض صادراتی، نوع و میزان ثبت سفارش، بر فضای صنعتی کشور بسیار تأثیرگذار خواهد بود.^۲

نهادهای توضیح داده‌شده در سه کشور کره جنوبی، ژاپن و تایوان، به دلیل ایفای نقش کلیدی و بی‌همتای توسعه، «آژانس‌های راهبر»^۳ نامیده شده‌اند. سهم و نقش این نهادها در رقم‌زدن معجزه اقتصادی شرق آسیا، توجه بسیاری از صاحب‌نظران را به خود جلب کرده است. در ایران، برخلاف جهت رویکرد توضیح پیش‌گفته در توسعه، نهادهای ستادی، نه تنها تقویت نشده‌اند، بلکه در موارد معدودی که در برخی از مقاطع زمانی در حال قوام و بالندگی بوده‌اند، منحل یا تضعیف شده‌اند. نمونه بارز چنین نهادی، سابقه و سرنوشت «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» است.^۴ چنانکه در سال ۱۳۷۹، «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» با «سازمان برنامه و بودجه» بر اساس مصوبه مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۱۶ ادغام شد و سازمانی با عنوان «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» تأسیس شد. در مصوبه مذکور، مهمترین اهداف تأسیس یک نهاد ستادی و راهبر قابل مشاهده است:

۱. آدریان لفت‌ویچ، دولت‌های توسعه‌گر: پیروان/اهمیت سیاست در توسعه، ترجمه جواد افشارکهن، تهران: پبله، ۱۴۰۰، ص ۳۲۹.

۲. رجب‌پور، پیشین، صص ۲۲-۲۳.

3. Lead Agency

۴. در خصوص تشکیل، فعالیت و انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برای نمونه، ر.ک.: فتح‌اله آقاسی‌زاده، *انحلال نظام تدبیر*، تهران: روزنه، ۱۳۹۴؛ همچنین اصغر مشبکی و مهدی مرتضوی، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ضرورت‌ها و رویکردها»، *ماهنامه تدبیر*، شماره ۱۰۸، آذر ۱۳۷۹، صص ۱۶-۲۴.

«به‌منظور تحقیق مطلوب وظایف و اختیارات ریاست‌جمهوری، موضوع اصل یکصد و بیست و هشتم قانون اساسی...، تأمین یکپارچگی در مدیریت کلان‌شهر، هم‌سویی نظام‌های مدیریتی با برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت، تمرکز وظایف و فعالیت مرتبط و پیوسته و متجانس با یکدیگر در امور برنامه‌ریزی، کاهش تداخل و توازی وظایف سازمان‌های ستادی، ارتقای توان کارشناسی و تصمیم‌گیری دولت و فراهم کردن زمینه تحقق مطلوب برنامه توسعه... [شورای عالی اداری] تصویب کرد: سازمان امور اداری و استخدامی کشور و سازمان برنامه و بودجه با تمام وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های قانونی و نیروی انسانی و امکانات خود ادغام شده و نام آن به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تغییر می‌یابد».

سازمان مذکور پس از ۷ سال فعالیت، با مصوبه شورای عالی اداری، در سال ۱۳۸۶ منحل شد و به دو معاونت رئیس‌جمهور با نام‌های «برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» و «توسعه مدیریت و سرمایه انسانی» تبدیل شد و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی»، وظایف پیشین «سازمان امور اداری و استخدامی کشور» را بر عهده گرفت. مجدداً در سال ۱۳۹۳ این دو معاونت با هم ادغام شدند^۱ و برای بار دوم، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» تشکیل شد؛ اما دو سال بعد، این سازمان دوباره منحل شد و سازمان‌های «برنامه و بودجه» و «اداری و استخدامی کشور» از یکدیگر تفکیک شدند.

عمر کوتاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در هر دوره و در دولت‌هایی با رویکردهای متفاوت، نشانگر آن است که اساساً فعالیت نهادی ستادی در نظام جمهوری اسلامی، با موانع بنیادین و ساختاری پرشماری مواجه است و تشکیل نهادی بادوام و کارآمد،^۲ نیازمند تدابیری هماهنگ، هوشمندانه و البته دشوار است.

از دیگر ضرورت‌های هماهنگی در سطوح خرد، هماهنگی بین اجزای یک وزارتخانه برای پیشبرد منسجم و کارآمد سیاست‌هاست. مثال نقض این هماهنگی «بین‌بخشی» در ایران را می‌توان در عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت مشاهده کرد. وزارت مذکور با وجود آن‌که متولی تدوین استراتژی توسعه صنعتی است، اما مؤلفه هماهنگی حتی در سطح زیرمجموعه‌های این وزارتخانه به چشم نمی‌خورد. برای تدوین سند استراتژی توسعه - چنان‌که در گفتار پایانی به تفصیل شرح داده خواهد شد - وزارت صمت باید پیش از هر اقدامی،

۱. طبق مصوبه شورای عالی اداری «در خصوص احیاء و تشکیل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی استانی»، به شماره ۱۲۹۹۱/۹۳/۲۰۶، مورخ ۱۳۹۳/۹/۲۶.

۲. بی‌ثباتی سازمانی یکی از ویژگی‌های سازمان‌ها در ایران کنونی است؛ بدین معنی که هر چند سال یک‌بار، ساختار سازمان‌ها دچار تحول می‌شود. به‌جز مورد سازمان برنامه و بودجه، می‌توان به وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) اشاره کرد که - چنان‌که در ادامه شرح داده خواهد شد - تحولات سازمانی مکرر و گسترده‌ای داشته و همچنان در معرض تحولات سازمانی است.

هماهنگی را میان واحدهای ستادی و سازمان‌های تابعه خود، از جمله سازمان گسترش و نوسازی صنایع (ایدرو)، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی (ایمیدرو)، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی، و سازمان توسعه تجارت، افزایش دهد.^۱

در خصوص ایران، این سؤال همچنان مطرح است که نهاد مناسب و توانمند به‌عنوان راهبر و ستاد تدوین و اجرای سیاست صنعتی کدام است؟ در مقاله‌ای برای پاسخ به سؤال مطرح‌شده، این موضوع مورد بحث قرار گرفته که آیا وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)، از ویژگی‌های ساختاری و سازمانی لازم برای ایفای نقش نهاد متولی توسعه (آژانس راهبر) و مؤلفه‌های آن، از جمله سیاست صنعتی، برخوردار است؟ تحلیل محتوای کیفی داده‌های مصاحبه‌های صورت‌گرفته در پژوهش پیش‌گفته، پنج محور اساسی در ارتباط با پیشنهاد وزارت صمت برای ایفای این نقش را آشکار ساخته که در همه محورها، پاسخ به سؤال مطرح‌شده منفی است. پنج محور به این شرح است:

اول: رویکرد وزارت صمت به‌جای جهت‌گیری متناسب با توسعه صنعتی، تأمین نیازهای کنونی کشور، خودکفایی، صرفه‌جویی ارزی و در بهترین حالت، صادرات مازاد محصولات تولیدی داخل کشور است. حال آن‌که نهاد متولی توسعه باید در پی ایجاد و تداوم تحول و حمایت از فعالیت بازیگران جدید باشد.

دوم: حوزه فعالیت وزارت صمت، هم از حیث افقی و هم از حیث عمودی محدود شده است؛ بدین ترتیب که هم برخی رشته‌های فعالیت‌ها و هم برخی کارکردهای مرتبط با این وزارتخانه به سایر دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها واگذار شده است. این در حالی است که حوزه فعالیت نهاد متولی توسعه برای پیشبرد توسعه پایدار و همه‌جانبه، باید جامع و فراگیر باشد. سوم: ابزارهای سیاستی در حوزه اختیارات وزارت صمت، ابزارهایی نوین و جامع برای پیشبرد امور توسعه‌ای محسوب نمی‌شود.

چهارم: در انواع مأموریت‌های وزارت صمت، تعارض‌هایی وجود دارد که به نظر می‌رسد باعث ناتوانی دستگاه مذکور در انجام مأموریت ملی مورد بحث خواهد بود.

پنجم: کارایی و انسجام داخلی لازم در وزارت صمت وجود ندارد؛ به این ترتیب که به‌رغم ادغام بخش صنعت و بخش بازرگانی، همچنان در درون این وزارتخانه، دو بخش صنعت و بازرگانی خود را جدا از یکدیگر می‌دانند و کیفیت منابع انسانی در اختیار وزارتخانه نیز به دلایل ساختاری و سازمانی، تضعیف شده است. حال آن‌که «آژانس راهبر» با کیفیات

گفته شده، باید «یک جزیره شایستگی» باشد.^۱

۲-۳. دولت توانمند

سومین لازمه توفیق و کارآمدی در حمایت از کسب‌وکار، وجود دولتی توانمند، با قابلیت و با ظرفیت است. مریل گریندل،^۲ ظرفیت دولت را به مثابه «توانایی دولت در تنظیم شرایط برای تعاملات اقتصادی و سیاسی و انجام کارکردهایی که برای آن‌ها تعیین شده»، تعریف کرده و آن را در انواع زیر دسته‌بندی می‌کند:

(۱) «ظرفیت نهادی»، نشانگر قابلیت دولت در وضع و لازم‌الاجرا کردن مجموعه گسترده‌ای از قواعد و مقررات است که بر تعاملات اقتصادی و سیاسی حاکم است؛

(۲) «ظرفیت فنی»، به توانایی دولت در مدیریت سیاست اقتصاد کلان و تحلیل گزینه‌های سیاست اقتصادی به‌نحو عام‌تر، اطلاق می‌شود؛

(۳) «ظرفیت اداری»، به معنای قابلیت دولت برای ارائه کالاها و خدمات (بهداشت و آموزش عمومی)، تأمین زیرساخت‌های فیزیکی، ایفای کارکردهای معمولی اداری دولت (مانند جمع‌آوری مالیات و مدیریت اطلاعات) دانسته شده است.

(۴) «ظرفیت سیاسی»، به ظرفیت دولت در پاسخ دادن به تقاضاهای اجتماعی، اجازه دادن به کانال‌هایی برای معرفی و پرداختن به علائق اجتماعی و وارد کردن مشارکت اجتماعی در تصمیم‌سازی و حل و فصل منازعات و اختلافات مربوط است.^۳

بدون در نظر گرفتن ظرفیت و اختیار دولت، طراحی سیاست‌های صنعتی استراتژیک بی‌معناست. در برخی کشورهای در حال توسعه دولت اساساً فاقد کارآمدی است، و در بعضی دیگر، در آن‌ها درگیری مداوم بر سر قدرت وجود داشته و فساد گسترده است. در چنین مواردی، سیاست صنعتی پیش از نهادسازی دولت امکان ندارد و حتی در صورت اقدام دولت به تدوین چنین سیاستی، به دلیل ضعف‌های نهادی و بوروکراتیک در دولت، این اقدام راه به جایی نخواهد برد. به قول ایوانز، «ایفای ضعیف نقش درست، به اندازه ایفای نقش اشتباه، بد است». ^۴ تدوین و اجرای سیاست صنعتی، تنها از عهده دولتی توانمند بر می‌آید.

۱. ر. ک.: میثم نریمانی و محسن محمدی ایوانکی، «طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - مورد پژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)»، *فصلنامه بهبود مدیریت*، دوره ۱۶، شماره ۳ (پیاپی ۵۷)، پاییز ۱۴۰۱، صص ۱۱۶-۱۱۷.

2. Merilee S. Grindle

۳. به نقل از: پاتریسیو سیلوا، «روابط دولت - کسب‌وکار و کارکرد اقتصادی در کره جنوبی و شیلی: یک چشم‌انداز سیاسی»، در: ریچارد بوید، بنو گالاجارت و تک - وینگ ان گو (ویراستاران)، *منابعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین*، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۹، ص ۱۲۱.

۴. به نقل از: جعفرناش، پیشین، ص ۳۱.

برخی صاحب نظران، ظرفیت یا توانمندی دولت را به دلیل اهمیت رابطه دولت با جامعه و به بیان دیگر، رابطه دولت - شهروند، با عنوان «توانمندی های اجتماعی» مورد بحث قرار داده اند. مقصود از «توانمندی های اجتماعی»، آن دسته توانمندی هایی است که به نحو گسترده ای فراگیر شده و زمینه تکمیل، پیشبرد و بهبود توانمندی های بنگاه ها و کسب و کارها را فراهم می آورند و شامل چند نوع «آموزشی»، «زیرساختی»، «نهادی» و «سازمانی» است. توانمندی «سازمانی»، «مشمول بر توانمندی های ایجاد هماهنگی میان نهادهای کلیدی و بازیگران بخش خصوصی و همچنین زیرساخت ها به نحوی است که همگام با نیازهای بخش، مولد بوده یا بتواند نیازهای آن را پیش بینی کند. حرکت به سمت اقتصاد دانش محور در کنار نیاز روزافزون به توانمندی های هماهنگی،^۱ مستلزم جهشی کیفی در توانمندی های اجتماعی و بنگاهی است. سرمایه گذاری در دانش و فناوری با گسترش توانمندی های پژوهشی، ایجاد شبکه های همکارانه پژوهش و نوآوری، تبدیل ایده ها به حق الامتیاز و سپس به محصولات تجاری معنا می یابد و تعبیر دیگری از ساختن نظام ملی نوآوری است. چنانچه توانمندی های هماهنگی ناقص یا نامنسجم باشند، حرکت فراگیر به سمت تولیدات دانش محورتر، فاقد پشتیبان خواهد بود».^۲ بدین ترتیب، مؤلفه هماهنگی، در انواع توانمندی های و ارتقای قابلیت دولت، نقشی محوری دارد.

حیطه توانمندی دولت، نه فقط به حمایت و تشویق بنگاه ها، بلکه به تنبیه بنگاه های ضعیف و ناکارآمد نیز تسری می یابد. از نظر مشتاق خان، «توانمندی انتظام»،^۳ به توانایی دولت در تنبیه بنگاه های مورد حمایت که عملکرد مناسبی ندارند، اطلاق می شود. تنبیه می تواند در قالب قطع حمایت یا کاهش آن انجام گیرد. توانمندی انتظام، یکی از مهمترین جنبه های حمایت از تولید «کارآمد» است؛ زیرا در حمایت بی چون و چرا و بدون فشار و تهدید واقعی، نظام انگیزشی بنگاه به سمت تلاش برای یادگیری و ارتقای بهره وری، هدایت نخواهد شد.^۴ از نظر چانگ، برای موفقیت سیاست صنعتی، نیاز به دولت توسعه گرایی است که «توانایی مدیریت رانت» را داشته باشد. از این رو، دولت باید اهداف رشد بلندمدت و تغییر ساختاری را در اولویت قرار داده و از آن مهمتر، توانایی مدیریت تنش های سیاسی در حین توزیع رانت مولد را داشته باشد.^۵

1 . Coordinating capabilities

۲ . پآوز، پیشین، صص ۲۰۹-۲۱۰.

3 . Disciplining capability

۴ . جعفرتاش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۶. نظریه استقرار سیاسی...»، ص ۵.

۵ . همان، ص ۶.

سیاست صنعتی مؤثر را می‌توان ترکیب کارآمدی از سیاست به اصطلاح «هویج و چماق» دانست. بدین معنی که نه می‌توان صرفاً با دادن امتیازهای انگیزشی، موجب ارتقای فناوری و تغییر ساختاری شد و نه صرفاً با استفاده از سیاست‌های تنبیهی، انگیزه لازم را برای کارآفرینی و حرکت در مسیرهای جدید و با ارزش افزوده بالا، ایجاد کرد.^۱ نگاهی به تاریخ سیاست صنعتی نشانگر آن است که ترکیب دو نوع سیاست، تا حدی می‌تواند به سیاستگذاران برای حصول نتایج مطلوب اطمینان دهد.

بر اساس آنچه توضیح داده شد، به نظر می‌رسد در ایران، ارتقای توان دولت در برنامه‌ریزی، و به طور خاص هماهنگی در حمایت‌های هدفمند و کارآمد از تولید و کسب‌وکار، بدون بازسازی سازمان برنامه و بودجه، ناممکن است. بازسازی سازمان برنامه و بودجه باید با تشکیل مجمعی فراقوه‌ای متشکل از فعالان اقتصادی، سیاستمداران، سیاستگذاران و متخصصان دانشگاهی صورت گیرد که از اختیار تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی بلندمدت برخوردار باشند. همچنین این بازسازی باید با ایجاد ضمانت‌های اجرایی برای تبعیت سایر دستگاه‌ها از سیاست‌های اتخاذ شده همراه باشد.^۲

۲-۴. اجماع نظر سیاسی

گرچه فرایند سیاستگذاری صنعتی ممکن است مسئله‌ای فنی دیده شود، اما نمی‌تواند کاملاً از سیاست جدا باشد؛ چرا که عملکرد واقعی دستگاه اداری و نظام بوروکراسی، تحت تأثیر شدید نهادها و فرایندهای سیاسی بوده و همچنین روابط بین بخش خصوصی و عمومی، همواره در روابط سیاسی و فرایندهای ائتلاف‌سازی درهم تنیده شده‌اند. همچنین، منبع اصلی سیاست‌ها و نهادهای رشدافزا، به ایدئولوژی نخبگان سیاسی و تحلیل‌ها و تعاملات سیاسی آن‌ها، شامل نحوه تعامل با تهدیدات امنیتی داخلی و خارجی و محدودیت منابع، باز می‌گردد.^۳ بر همین اساس، توصیه شده تعهد سیاستگذاران ارشد به اهداف توسعه‌ای در ساختار اقتصاد ایران باید از طریق همگرا شدن اهداف و راهبردهای مورد توجه آن‌ها در سه سطح سیاست خارجی، سیاست داخلی و درون دولت (قوه مجریه) مورد توجه قرار گیرد. به تعبیر دقیق‌تر:

نخست: دستیابی به هماهنگی میان سیاست خارجی و سیاست داخلی، به گونه‌ای که

۱. جعفرتاش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، ص ۲۲.

۲. رجب‌پور، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۳. موازن انتخاب راهبرد مطلوب»، صص ۱۹-۲۰.

۳. جعفرتاش، پیشین، ص ۳۰.

مشوق سرمایه‌گذاری و رشد و حافظ امنیت سرمایه‌گذاری باشد؛

دوم: دستیابی به هماهنگی قوا در سیاست داخلی، به ویژه درون نهادهایی مانند دولت و مجلس؛

سوم: دستیابی به هماهنگی درون قوه مجریه.^۱

در ساختار اقتصاد ایران، تحولات تولیدی بیش از هر چیز، تحت تأثیر نوسانات سیاسی است. بی‌ثباتی‌های سیاسی داخلی یا تنش‌های خارجی، افق فعالیت‌های تولیدی را تیره ساخته و امکان رونق گرفتن تولید را کاهش می‌دهد. این هزینه‌های بی‌ثباتی سیاسی را می‌توان نوعی از هزینه‌های سربار تولید دانست که برخی از آن با عنوان «هزینه‌های نااطمینانی سیاسی» یاد کرده‌اند؛ «اثر مخرب این هزینه، ایجاد حس بی‌اعتمادی و عدم احساس ثبات بلندمدت بوده و منجر به روی‌آوری فعالان مولد به سوی طرح‌هایی خواهد شد که از نظر فناوری پایین بوده و سریع‌تر می‌تواند بازده کوتاه‌مدت داشته باشد. لذا اشتغال پایدار از دسترس دور شده و زمینه فساد در استفاده از منابع پولی و مالی برای بقا شکل می‌گیرد».^۲

۱. رجب‌پور، پیشین، ص ۱۸.
۲. همانجا.

فنون حمایت از کسب و کار

در این گفتار، به فنون (تکنیک‌های) حمایت از کسب و کار و معرفی اجمالی رویکردهای مختلف پرداخته خواهد شد. به عبارت دقیق‌تر، با فرض ضرورت و در نظر گرفتن الزاماتی برای حمایت از کسب و کار، گزینش راهکارهای حمایتی با توجه به مختصات هر نظام سیاسی و اقتصادی، موضوعی قابل توجه است. آنچه در ادامه توضیح داده خواهد شد، در هرگونه حمایت از کسب و کار - چه از طریق قانون و چه از طریق غیر از قانون - باید مد نظر مراجع ذیصلاح قرار گیرد.

۱-۳. احتمال زیاد شکست سیاست‌های حمایتی

چنانکه بالدوین^۱ و همکارانش می‌نویسند، دنیای مقررات‌گذاری، از جمله دنیاهایی است که در آن به‌دشواری می‌توان مسائل را به‌تنهایی حل و فصل کرد و عرصه‌ای مملو از هم‌پوشانی‌ها، تعاملات و مرزهای مبهم است. برای مثال، به‌دشواری می‌توان اقدامات، تصمیمات، سیاست‌ها و مقررات «عمومی» را از همتایان «خصوصی» آن‌ها تفکیک کرد؛ تشخیص فضاهای تحت مقررات‌گذاری از فضاهایی که مقررات‌گذاری در مورد آن‌ها اعمال نمی‌شود، آسان نیست؛ تعامل نظام‌های داخلی با رژیم‌های فراملی نیازمند شناسایی دقیق است؛

1. Robert Baldwin

سازکارهای مختلف مقررات‌گذاری، در هماهنگی و نیز بعضاً رقابت با یکدیگر عمل می‌کنند؛ و سؤالات اجرایی به هر یک از مقررات‌گذاری‌ها گره خورده‌اند. بنابراین مقررات‌گذاری نه تنها فعالیتی است که به لحاظ سیاسی مناقشه‌برانگیز است، بلکه از جمله فعالیت‌هایی است که در آن، با مجموعه‌ای از چالش‌های فنی و ذهنی مواجه خواهیم بود.^۱

به دلیل همین پیچیدگی‌هاست که بسیاری از صاحب‌نظران، نسبت به توانایی بالقوه کشورها برای ایجاد ظرفیت نهادی در متن توسعه، تردید دارند. این تردید، به سمت توانایی نهادهای مقررات‌گذار برای مدیریت پیچیدگی‌های فنی و نیز ضرورت ممانعت از اعمال دلبخواهانه صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری هدایت شده است. این نگرانی‌ها درباره ناکارایی‌های ظرفیت نهادها، همچنین نتیجه آگاهی از فقدان منابع انسانی و مادی برای مقررات‌گذاری بایسته در خصوص صنایع بسیار پیچیده است. در نتیجه، تلاش‌ها و طرح‌ها برای ایجاد ظرفیت نهادی بر تعدادی از مسائل کلیدی متمرکز است.^۲ سیاست‌های حمایتی نیز نوعی از مقررات‌گذاری (تنظیم‌گری) محسوب می‌شوند که واجد ابعاد و زوایای بسیار بوده و همین امر، احتمال شکست آن‌ها را در بسیاری از کشورها افزایش می‌دهد.

به‌عنوان یک نمونه در ایران، می‌توان به دشواری برقراری توازن میان سیاست‌های حمایت از تولید داخلی از طریق افزایش تعرفه با هدف مقابله با قاچاق کالا از یک‌سو، و افزایش بار مقررات برای کسب‌وکارها از سوی دیگر، اشاره کرد. چنان‌که رئیس کمیسیون تسهیل تجارت و مدیریت واردات اتاق ایران در نشستی با مدیران گمرک و ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تعرفه‌هایی که به نام حمایت از تولید وضع شده‌اند را علت اصلی قاچاق دانسته و خواستار بازنگری و رفع تناقضات «قانون اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» شده است. طبق اظهارات وی: «در حال حاضر عمده مشکل به تعرفه‌هایی بازمی‌گردد که به نام حمایت از تولید وضع شده‌اند. می‌خواهند با وضع تعرفه جلوی واردات را بگیرند. در حالی که راه حمایت از تولید جلوگیری از واردات نیست بلکه ایجاد رقابت سالم، ارتقای کیفیت و افزایش بهره‌وری است». نکته قابل توجه، همراهی و همدلی مسئول دولتی حاضر در این نشست با دیدگاه مطرح‌شده از سوی نماینده اتاق است؛ به طوری که مدیرکل دفتر واردات گمرک ایران با تأکید بر این که «گمرک مجری قوانین است و متأسفانه این اواخر، قوانین ابلاغ‌شده سختگیرانه بوده»، تصریح کرده «قوانین باید آن‌قدر سهل‌گیرانه باشد که کالا از مبادی رسمی وارد شود،

۱. بالدوین، کیو و لاج، پیشین، ص ۶۳۲.

۲. همان، صص ۵۲۰-۵۲۱.

اما متأسفانه قوانین واردات به گونه‌ای سختگیرانه شده که قاچاق به صرفه شده است.^۱

۲-۳. ضرورت شناسایی درست و دقیق مسأله

برای ممانعت از شکست سیاست‌های حمایتی و دیگر مقررات‌گذاری‌ها، اولین ضرورت، شناسایی درست و دقیق مسأله است. چگونگی حمایت مؤثر و کارآمد از کسب و کارها، به چنان مسأله بغرنج و پیچیده‌ای تبدیل شده که نیازمند توسل به راه‌حل‌هایی بدیع و کارآمد است؛ از جمله رویکردی که توسط اندروز،^۲ پریچت^۳ و وولکاک،^۴ سه استاد مدرسه حکمرانی کندی دانشگاه هاروارد و کارشناسان برجسته بانک جهانی، با عنوان «رویکرد انطباق تکرارشونده مسأله‌محور»^۵ صورت‌بندی شده است. رویکرد مسأله‌محور، در مقابل رویکرد راه‌حل‌محور است و اصطلاح «تکرارشونده انطباق‌پذیر»، اصطلاحی است که از شیمی و مدل‌سازی در رشته‌های مهندسی گرفته شده است. در رویکرد یا روش مذکور، راه‌حل و مدل بهینه با آزمون و خطا کشف می‌شود و مدل‌ساز، با آزمون‌های مختلف به راه‌حل صحیح دست می‌یابد. طراحان رویکرد «انطباق تکرارشونده مسأله‌محور»، سیاست‌گذاری را همچون این شیوه مدل‌سازی، نیازمند آزمون‌های مکرر می‌دانند، نه راه‌های از پیش تعیین‌شده و تقلیدشده از سایر کشورها.^۶

در این رویکرد، فرایند ساختن مسأله، مستلزم گردهم‌آوردن عاملان اصلی تغییر برای پاسخ دادن به پنج پرسش صورت می‌گیرد: «مسأله چیست؟»، «چرا اهمیت دارد؟»، «برای چه کسانی اهمیت دارد؟»، «چه کسی باید بیش‌تر مراقبت کند؟»، و «چگونه با آن‌ها ارتباط برقرار کنیم تا توجه بیش‌تری به مسأله بکنند؟». اندیشیدن از هر دو جنبه اصلی و عملیاتی، درباره پنج پرسش مطرح‌شده مهم است.^۷ درباره مسأله حمایت از کسب و کار، و به‌طور خاص حمایت قانونی، و در سطح کلان، تدوین سیاست صنعتی، در مرحله نخست باید چستی مسأله تبیین شود. در وهله دوم باید اهمیت مسأله مورد بحث قرار گیرد و به این سؤال پاسخ داده شود که چرا حمایت از کسب و کارها ضرورت دارد. در مرحله بعد، توضیح داده شود که مسأله حمایت

۱. اتاق ایران آنلاین، «تناقض‌های قانون جدید مبارزه با قاچاق، برای بخش خصوصی چالش‌ساز است»، ۲۵ ادیبهشت ۱۴۰۱، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://otaghanonline.ir/news/42436>

2. Matt Andrews

3. Lant Pritchett

4. Michael Woolcock

5. Problem-Driven Iterative Adaptation Approach

۶. ر. ک.: احمد میدری، «مقدمه: از حکمرانی خوب تا توانمندسازی حکومت»، در: مت اندروز، لت پریچت و مایکل وولکاک، *توانمندسازی حکومت: شنوآله، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۷، ص ۱۸.

۷. اندروز، پریچت و وولکاک، پیشین، ص ۲۱۱.

برای چه کسانی واجد اهمیت است و انتظارات آن‌ها از کمیّت و کیفیت حمایت‌ها چیست. سپس باید به نظارت بر افراد یا مراجعی که باید در مسأله حمایت از کسب‌وکار بر تصمیمات و اعمال آن‌ها نظارت کرد، توجه داشت. در آخر نیز باید در خصوص ارتباط و تعامل بیشتر با افرادی که در هر مسأله ذی‌نفع هستند و با اجرای تصمیمات اتخاذشده را برعهده دارند، تدابیری اندیشید.

در پاسخ به این سؤال که آیا سیاست صنعتی مشکلات را به‌درستی شناسایی کرده است، باید گفت یک سیاست به‌دلیل اتخاذ اهداف چندگانه توسط سیاستگذار و هدف قرار دادن تعداد زیادی از آن‌ها با ابزار سیاستی محدود، ممکن است با شکست مواجه شود. برای مثال، اگر افزایش رقابت‌پذیری از طریق ارتقای بهره‌وری، به‌عنوان هدف یک سیاست در نظر گرفته شود و سیاستگذار بخواهد به‌طور هم‌زمان، حفظ اشتغال بنگاه‌ها یا بخش‌های خاصی را مورد توجه قرار دهد، احتمال شکست این سیاست وجود دارد. اهداف چندگانه، نیازمند بسته‌های سیاستی متعدد هستند تا مشکلات مختلف مرتبط را هدف قرار دهند. برای مثال، اگر افزایش بهره‌وری به بیکاری کارکنان یک بنگاه منجر می‌شود، سیاست مکمل باید حمایت از جابه‌جایی و آموزش کارکنان و توسعه فرصت‌های اشتغال را جایگزین کند.^۱

۳-۳. ویژگی‌های سیاست حمایتی مناسب و کارآمد

۳-۳-۱. ملاحظه اهداف و منافع متعارض گروه‌های هدف

تدوین و اجرای دو سیاست در هر قالب، چه‌بسا مقرراتگذار را با وضعیت دو راهی یا چندراهی مواجه کند؛ بدین ترتیب که باید به نفع یک رویکرد، نظریه، گروه یا منافع یک گروه، جهتگیری کرده یا انتخاب کند. ترجیح هر رویکرد، گروه یا...، تبعاتی اجتناب‌ناپذیری دارد که مقرراتگذار باید با آن‌ها مواجه شود. در واقع، نهادهای موجود، همگی درصدد تغییر موازنه بین هزینه‌ها و منافع به سود خود هستند. برای مثال، بنگاه‌ها، قوانین انعطاف‌پذیرتری را برای نیروی کار خواستارند، به‌نحوی که کارکنان را بتوان آسان‌تر اخراج کرد؛ در حالی که اتحادیه‌های کارگری خواهان وضع قوانین بیش‌تر در مورد امنیت و ایمنی شغلی، ساعت کار، حداقل دستمزدها و مانند این‌ها هستند.^۲ به‌طور خاص، مسائل مربوط به افزایش حداقل

۱. جعفرناش، پیشین، ص ۶.

۲. جان گروینوگن، آنتون اسپیتهورن، آنت ون دن برگ، مقدمه/ای بر اقتصاد نهادگر، ترجمه اصلاان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۲۱۶؛ برای مطالعه مقاله‌ای درخصوص ارتباط میان قوانین حمایتی کار و توسعه اقتصادی، ر. ک.: حسن بادینی و حسناحاج‌نغفی، «(رابطه حقوق کار و توسعه اقتصادی با نگاهی تطبیقی و انتقادی به خروج مناطق آزاد تجاری - صنعتی از شمول قانون کار)»، در *فصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی*، دوره جدید، سال بیست‌وهشتم، شماره ۲۰، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، صص ۲۷-۵۴؛ در مقاله مذکور تأکید

دستمزد، از حساسیت بسیاری برخوردار است و ملاحظات متعددی باید در آن مورد توجه قرار گیرد. برای نمونه، شورای عالی کار، افزایش ۵۷ درصدی حداقل دستمزد را برای سال ۱۴۰۱ مصوب کرد. اگرچه این میزان افزایش در حداقل دستمزد با هدف حفظ و ارتقای قدرت خرید کارگران متناسب با شرایط تورمی اقتصاد تعیین شد، اما بر اساس مطالعه صورت گرفته در مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اجرای این تصمیم در شرایط اقتصادی امروز کشور، مشکل کمبود نقدینگی بنگاه‌ها، به‌ویژه بنگاه‌های با درجه کاربری بالا را دوچندان کرده و به تشدید اشتغال غیررسمی و آسیب شدید به دهک‌های پایین درآمدی منجر می‌شود. از سوی دیگر، در گزارش مذکور پیش‌بینی شد که در اثر افزایش ۵۷ درصدی در حداقل دستمزد با فرض ثبات سایر عوامل، شاخص قیمت تولیدکننده^۱ به میزان حدود ۱۱ درصد رشد کرده و طرف عرضه اقتصاد تحت تأثیر قرار گیرد.^۲

مثال دیگر، مربوط به نظام صدور مجوزهای کسب و کار در هر کشور است. در اینجا نیز ملاحظات متعددی وجود دارد که در بسیاری از موارد با یکدیگر متعارض بوده و سیاستگذار باید مناسب‌ترین گزینه را با توجه به اصول و البته اوضاع و احوال اجتماعی، اقتصادی و... برگزیند. هر تصمیم سیاستگذار و قانونگذار در توسعه یا تضییق نظام مجوزدهی به صنف یا اصناف خاص، تبعات مختلفی برای نظام اقتصادی و اجتماعی به دنبال خواهد داشت. بدین ترتیب که چه‌بسا حکومت تصمیم بگیرد فقط به بنگاه‌ها و متخصصان واجد شرایط مجوز بدهند تا «مشکل فقدان اطلاعات درباره عرضه‌کنندگان معتمد» رفع شود.^۳ با وجود این، صدور مجوز همواره با کاستی‌های احتمالی همراه است. یکی از کاستی‌ها هنگامی بروز می‌کند که حکومت به‌طور کامل از تغییر اوضاع بازار آگاه نبوده و جوازهای بسیار اندک یا بسیار زیاد در یک یا چند حرفه یا کسب و کار صادر کند. به این ترتیب، کمبود یا مازاد برخی تخصص‌ها رخ خواهد داد که نمی‌توان آن را به‌سرعت جبران کرد. برای مثال، وقتی کمبود پزشک یا دندان‌پزشک پیش می‌آید، احتمالاً حکومت تعداد مجوزهای طبابت را افزایش خواهد داد.

نقصان دیگر در حوزه نظام مجوزدهی آن است که واگذاری مجوزها معمولاً بسیار

شده که باور تعارض ذاتی بین قواعد حمایتی حقوق کار و اهداف توسعه اقتصادی، صرفاً در برخی از مکاتب اقتصادی پذیرفته شده است. در دیدگاه‌های جدیدتر، این ایده وجود دارد که حقوق کار با افزایش بهره‌وری کارگران، می‌تواند موجب شکل‌گیری روابط کاری طولانی‌تر بین کارگر و کارفرما و کاهش هزینه‌های بنگاه شود؛ ر.ک.: همان، ص ۵۰.

۱. «شاخص قیمت تولیدکننده» (Producer Price Index) (PPI) نرخ تغییر قیمت محصولات فروخته‌شده توسط تولیدکنندگان را در یک دوره زمانی معین، مشخص کرده و نوسانات قیمت محصول را در سطح تولیدکننده ثبت می‌کند. در این شاخص، میزان تغییر در قیمت کالاها و خدماتی که توسط یک تولیدکننده خریداری شده و پس از تولید محصول نهایی به فروش می‌رسد، اندازه‌گیری می‌شود.

۲. ر.ک.: فرزانه صمدیان، «آثار اجرای سیاست‌های بودجه‌ای ۱۴۰۱» و «مصوبه حداقل دستمزد شورای عالی کار» بر بخش تولید (ویرایش نخست)، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۱، صص ۵-۶.

۳. گروینوگن، اسپیتهورن و ون دن برگ، پیشین، ص ۵۱۷.

محدودکننده است و به شکل ناخواسته، موجب سد شدن فعالیت برخی عرضه‌کنندگان کارآمدی می‌شود که نمی‌توانند کیفیت کار خود را با روش‌های معمول در تأیید کیفی به اثبات برسانند و بنابراین از دریافت مجوز محروم می‌شوند. یک مثال فراگیر، پناهندگان دارای تحصیلات عالی هستند که انواع صلاحیت‌های آن‌ها در کشور جدید به‌کامل به رسمیت شناخته نمی‌شود. به این ترتیب، آن‌ها اغلب مجبور به پذیرش مشاغل غیرتخصصی می‌شوند که یک نوع تخصیص ناکارآمد منابع محسوب می‌شود. البته در همین رابطه می‌توان گفت در مواردی دولت‌ها به عمد، مجوزها را فقط منطبق با منافع شهروندان خود صادر کنند. این تدابیر، برای مثال، علیه ورود نیروی کار خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد تا از مشاغل داخلی حمایت شود. نمونه‌ای از این سیاست‌ها، مناقشه‌های مطرح‌شده در اتحادیه اروپا برای باز کردن مرزها به روی کارگرانی از کشورهای اروپای شرقی، مانند رومانی و بلغارستان، پس از پیوستن آن کشورها به اتحادیه اروپا است. تقریباً نیمی از کل کشورهای عضو در اتحادیه اروپا در اوایل سال ۲۰۰۹، محدودیت‌های خود را در مورد کارگران بلغار و رومانیایی سخت‌تر کردند.^۱

تأثیرات اقتصادی انتخاب و اجرای سیاست‌های متنوع در نظام مجوزدهی باعث شد اولین فعالیت‌های میلتون فریدمن،^۲ اقتصاددان برنده جایزه نوبل (در سال ۱۹۷۶) راجع به مشاغل، به توضیح منافع خصوصی و بررسی سامانه‌های صدور مجوز شغلی اختصاص یابد. تلاش‌های گروه‌های مختلف حرفه‌ای و تشکل‌ها برای به‌دست گرفتن اختیار صدور مجوز برای شغل خود، در همه جا آشکار است. فهم دلایل اشتیاق آن‌ها برای این امر، چندان دشوار نیست. شرایط سختگیرانه برای کسب مجوز (به‌ویژه آموزش) برای متقاضیان، هزینه‌های ورود را افزایش می‌دهد و البته هرچه شرایط سخت‌تر باشد، هزینه‌ها افزایش می‌یابند؛ «افزایش هزینه‌ها، عرضه خدمات را کاهش می‌دهد و قیمت‌ها را بالا می‌برد. حدود مورد اخیر و محدودی که تأمین‌کننده، از قیمت‌های بالاتر سود می‌برد، به در دسترس بودن خدمات جایگزین در بازار بستگی دارد: هرچه جایگزین‌ها ناقص‌تر باشند، قیمت‌ها بیش‌تر افزایش می‌یابند و تأمین‌کننده سود و رانت بیش‌تری به‌دست می‌آورد. با توجه به این‌که به‌طور کلی برای بیش‌تر خدمات حرفه‌ای، جایگزین‌های ضعیفی وجود دارند، اعضای مشاغل مجوزدار اغلب قادر به کسب سودهای قابل توجهی هستند».^۳ به‌طور کلی می‌توان گفت قوانین و

۱. همان، ص ۵۱۸.

2. Milton Friedman (1912-2006).

۳. آنتونی آگوس، *مقررات‌گذاری ساختار حقوقی و نظریه‌های اقتصادی*، ترجمه سیداحسان رفیعی‌علوی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)،

مقررات «چپاولگرانه»، موانع عمده‌ای برای ورود ایجاد می‌کنند که پیامد آن، «رقابت محدود» است.^۱

بر مبنای ملاحظات پیش‌گفته بود که سیاستگذار ایرانی نیز در دهه گذشته تلاش کرد تا شرایط صدور مجوزهای کسب و کار را تسهیل کرده و موانع دسترسی به مجوزها را تا حد امکان از میان ببرد. از جمله این موانع، ادعای «اشباع بودن بازار» بود که به‌عنوان یکی از دلایل اصلی برای خودداری یا سختگیری در صدور مجوز در برخی از مشاغل مطرح می‌شود. قانونگذار در تبصره «۲» ماده (۷) - که به‌موجب ماده (۲) «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵) مقرر شد - تصریح کرد: «صادرکنندگان مجوز کسب و کار اجازه ندارند به دلیل اشباع بودن بازار، از پذیرش تقاضا یا صدور مجوز کسب و کار امتناع کنند». اما مشکل آنجاست که مجوزهای کسب و کار، طیف گسترده‌ای از مشاغل را در بر می‌گیرد که واجد مضامین و ویژگی‌هایی کاملاً متفاوت از یکدیگرند؛ این مشکل به‌ویژه راجع به مشاغلی مانند وکالت - با این پیش‌فرض که طبق نظر مجلس در زمره کسب و کار محسوب می‌شوند - و همچنین تأسیس داروخانه،^۲ باعث اختلاف نظرها و مجادلات فراوانی شد. ملاحظه از میان بردن مانع «اشباع بازار» برای تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، آنچنان برای مجلس واجد اهمیت بود که قانونگذار مجدداً در تبصره «۴» الحاقی به ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، بر ممنوعیت وضع هرگونه محدودیت و مانع در مسیر صدور مجوز به دلایلی از قبیل «اشباع بازار، محدودیت ظرفیت و حدود صنفی یا فاصله جغرافیایی دارندگان و متقاضیان آن مجوز»، تأکید کرد.

بدین ترتیب، قانونگذار به سمت رویکرد صدور مجوز حداکثری جهتگیری کرده،^۳ اما

۱. ۱۴۰۰، ص ۲۹۲.

۱. سرگئی گوریف و جواد صالحی اصفهانی، «عوامل تعیین‌کننده رشد سطح خرد در سراسر جهان»، در: گری مک‌ماهون و لین اسکوایر (به‌کوشش)، *تبیین رشد اقتصادی*؛ پروژه تحقیقات جهانی، ترجمه علی سرزیم و سعید شجاعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، صص ۱۶۱-۱۶۲.

۲. برای مطالعه برخی از استدلال‌های مخالفان و موافقان محدود کردن صدور مجوزها در موضوع تأسیس داروخانه، برای نمونه، ر.ک: احمد مرکز‌مالیری، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار»؛ ۳. فرایند پرچالش حذف انحصار تأسیس داروخانه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۷۳۸، شهریور ۱۴۰۰، صص ۵-۱۴.

۳. این رویکرد تا آن حد پیگیری شد که قانونگذار به نحوه برگزاری آزمون پروانه وکالت و ظرفیت پذیرش در آزمون مذکور، به‌طور صریح ورود کرد؛ به این ترتیب که در ماده (۵) «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴)، تبصره ماده (۱) «قانون کیفیت اخذ پروانه وکالت دادگستری» (مصوب ۱۳۷۶/۱/۱۷) به این شرح اصلاح شد: «کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه مکلفند هر سال از طریق سازمان سنجش آموزش کشور نسبت به برگزاری آزمون پروانه وکالت اقدام نمایند. داوطلبانی که حداقل هفتاد درصد (۷۰٪) امتیاز میانگین نمرات یک درصد (۱٪) حائزان بالاترین امتیاز را کسب کرده‌اند، به عنوان پذیرفته‌شده، جهت طی مراحل مقتضی به مرجع صدور مجوز مربوط معرفی می‌گردند. نظارت بر اجرای این تبصره برعهده قوه قضائیه است و قوه مزبور مکلف است در صورت استتکاف کانون وکلای دادگستری و مرکز وکلا، کارشناسان رسمی و مشاوران خانواده قوه قضائیه از برگزاری آزمون، رأساً به برگزاری

مسائلی مهم با در نظر گرفتن رویکرد اتخاذ شده قابل طرح است؛ از جمله این که آیا قانونگذار تأثیرات جهت‌گیری خود را بر کیفیت مشاغل حساسی مانند وکالت ارزیابی کرده است؟ آیا برای نمونه، تأثیرات صدور مجوز وکالت به نحو حداکثری، بر کیفیت دادرسی و نظام قضایی مورد ارزیابی قرار گرفته است؟ سوای داوری در خصوص موضوعات مطرح شده، این نکته قابل توجه است که تصمیمات پیش‌گفته قانونگذار، با هدف اعمال سیاست‌های حمایتی از افرادی اتخاذ شده است که مایل به آغاز کسب‌وکار هستند و در واقع قانونگذار تلاش کرده موانع ورود به کسب‌وکارها را تا حد امکان از میان بردارد. اما از سوی دیگر، این تصمیم، به بهای نادیده‌گرفتن ملاحظاتی اتخاذ شده که نمی‌توان به‌سادگی آن‌ها را بی‌اهمیت یا صرف حاشیه‌سازی صاحبان مجوزها یا مشاغل و ذی‌نفعان شمرد. انتخاب هر رویکرد توسط سیاستگذار و وضع قانون در پرتو رویکرد انتخاب‌شده، همواره به بهای رویگردانی و نادیده گرفتن مجموعه‌ای دیگر از ملاحظات خواهند بود که در جای خود، واجد اهمیت هستند.

۲-۳-۳. متکی به الگو و نظریه

دولت در هنگام سیاستگذاری، با گزینه‌هایی روبروست که در صورت فقدان نظریه و الگوی دخالت در اقتصاد، قادر به انتخاب درست و کارآمد نیست. برای نمونه در ایران، حدود و ثغور دخالت دولت در اقتصاد و مرز بین فعالیت‌های دولت و بخش خصوصی، همواره از سؤالات اساسی اقتصاد بوده است؛ «این ابهام و فقدان نظریه، خودش را در الگوی ورود دولت به توسعه صنعتی نیز نشان می‌دهد و پرسش‌های زیادی را مطرح می‌سازد. این که آیا باید دولت سیاست حمایتی (سیاست صنعتی عمودی)^۱ داشته باشد یا صرفاً فضای کسب‌وکار را برای فعالیت‌های تولیدی تسهیل کند (سیاست صنعتی افقی)^۲ و کارکردی اتخاذ کند؟

آن اقدام کند...». متعاقب تصویب حکم مذکور و ابهام در عبارت «امتیاز میانگین نمرات»، «طرح دوفوریتی استفساریه مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» به مجلس ارائه شد و در جلسه ۱۴۰۱/۶/۹ شورای نگهبان مورد تأیید قرار گرفت. در «قانون تفسیر مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۱/۶/۲) تصریح شد: «... منظور از عبارت "امتیاز میانگین نمرات" در مواد (۳)، (۴) و (۵) قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار... میانگین وزنی نمرات تراز شده، مطابق شاخص‌های آماری در آزمون سراسری که توسط سازمان سنجش آموزش کشور اعمال می‌شود، است». این سطح ورود قوه مقننه در این موضوع خاص از طریق وضع قانون، حاکی از اهمیت و ضرورت تسهیل صدور مجوز برای متقاضیان پروانه وکالت از نظر قانونگذار است.

۱. بر اساس تعریف مشتاق خان، در سیاست‌های عمودی (یا هدفمند) تلاش می‌شود به شکست بازار مؤثر بر سرمایه‌گذاری در بخش‌ها یا فناوری‌های خاص پرداخته شود. این سیاست‌ها بعضاً به دلیل تبعیض‌آمیز بودن یا قضاوت در مورد انتخاب برندگان، نقد شده‌اند؛ به نقل از: محسن محمدی ایوانکی (تألیف و ترجمه)، سیاست صنعتی: بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و تحلیل اقتصاد سیاسی، تهران: شرکت چاپ و نشر بازگانی، ۱۴۰۱، ص ۲۸۶.

۲. از نظر مشتاق خان، سیاست‌های افقی، با هدف «بهبود شرایط عمومی برای تجارت از طریق بهبود کارایی بازارها، عرضه کالاهای عمومی و زیرساخت‌های مهم» تدوین و اجرا می‌شوند. هدف اصلی چنین سیاست‌هایی، کاهش شکست بازار برای همه بخش‌های تجاری است؛ به نقل از: همانجا.

آیا دولت باید مستقیماً در فعالیتهای اقتصادی سرمایه‌گذاری کند یا آن‌که سرمایه‌گذاری بخش خصوصی را تحریک کند؟ آیا دولت باید در بازارها قیمت‌گذاری کند یا این‌که تعیین قیمت‌ها را به بازارها بسپارد؟ آیا دولت باید محور فعالیت‌های خود را بر تسهیل و جذب سرمایه‌گذاری خارجی بگذارد یا این‌که روی تجهیز پس‌اندازها تکیه کند؟ آیا دولت باید سیاست ارزی میخکوب یا ارز چند نرخي اتخاذ کند یا آن‌که سیاست ارزی شناور و تک‌نرخي را دنبال کند؟ آیا دولت باید تسهیلات ترجیحی به فعالیت‌های صنعتی اختصاص دهد یا آن‌که با یکسان‌سازی نرخ سود بانکی، بازار مالی را در اعطای تسهیلات آزاد بگذارد؟ در صورت حمایت از تسهیلات ترجیحی، آیا باید بانک توسعه‌ای برای این کار تأسیس شود یا مسیر اعطای تسهیلات از طریق بانک‌های تجاری ممکن است؟ آیا پیشبرد توسعه صنعتی نیازمند سازمانی متمرکز است یا وزارتخانه‌ها می‌توانند وجوه مختلف را پیش برده و مثلاً صرف وجود یک شورای هماهنگی کافی است؟»^۱

پاسخ به هر یک از سؤالات دشوار مطرح‌شده، نیازمند اتکا به نظریه یا الگویی است که سیاست‌گذار یا مقررات‌گذار باید در هر تصمیم‌گیری، مد نظر قرار دهد. در اینجا نیز با انواع و اقسام نظریه‌ها و الگوهایی مواجهیم که طبعاً برگزیدن هر یک، الزامات خاصی را می‌طلبد و تبعات خاص خود را نیز در پی دارد. یکی از مهمترین این مسائل، انتخاب نوع بنگاه‌های مورد حمایت از حیث اندازه و تعداد کارکن است. برای نمونه در یکی از کارهای پژوهشی انجام‌شده، بر تمرکز بر بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMEs) تأکید شده و تصریح شده که انجام اصلاحات در سیاست‌های دولت و قوانین، باید اصولاً بر ایجاد یک محیط توانمندساز برای بنگاه‌های کوچک و متوسط تمرکز یابد. بدین ترتیب که «این محیط توانمند باید در جهت ارتقای قابلیت‌ها و رقابت بین بنگاه‌های کوچک و متوسط سازماندهی شود. به‌نحوی که در بلندمدت، تولید و ابداع‌پذیری بنگاه‌های کوچک و متوسط در آن تضمین شده باشد. در چنین محیط توانمندی، قوانین و مقررات، محدودیت‌های ناخواسته، کنترل‌های بی‌دلیل و سایر موانع، راه توسعه کارآفرینی را سد نخواهند کرد. سرانجام چنین محیطی باید ساختار عمومی به گستردگی کشور را در زمینه فیزیکی و معنوی برای شروع یک کسب‌وکار فراهم کند. ضمناً باید حامیان ثابتی به‌ویژه برای شرکت‌های کوچک فراهم شود. ارائه کمک‌های انفرادی به بنگاه‌های کوچک و متوسط، آن‌ها را قادر می‌سازد تا با مشکلات سخت سال‌های اول فعالیت، طرح‌های توسعه و با شرایط حیاتی که در طول

۱. حسین رجب‌پور، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران؛ ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۸۶۰، آبان ۱۴۰۰، ص ۴.

فعالیت خود با آن روبه‌رو هستند، مقابله کنند، بدون این‌که این اقدام باعث بروز فرهنگ دریافت حق‌الزحمه یا وابستگی دائمی به دولت شود»^۱.

در مقابل، نظریه‌های بسیاری مبنی بر ضرورت حمایت دولت از بنگاه‌های بزرگ صورت‌بندی شده و طرفداران پرشماری دارد. در واقع، بر خلاف جریان مسلطی که بنگاه‌های کوچک را عامل رفاه، دموکراسی، بهره‌وری بیشتر و اشتغال بیشتر می‌داند، برخی صاحب‌نظران استدلال‌هایی را به نفع بنگاه‌های بزرگ برای برآوردن اهداف گفته‌شده، صورت‌بندی کرده‌اند. طبق نظر آن‌ها، بنگاه‌های بزرگ‌تر در همه «شاخص‌های عملکرد اقتصادی و اجتماعی، اعم از اشتغال‌زایی، حقوق، مزایای کارگر و امنیت آن، تشکیل اتحادیه، حفاظت محیط‌زیستی، ثمربخشی، تنوع نیروی کار، پیروی از قوانین مالیاتی و مسئولیت‌پذیری اجتماعی کسب‌وکار»، نسبت به بنگاه‌های کوچک برتری دارند.^۲

برای مثال، به‌رغم اظهارات و ادعاهای مقامات دولت چین که بنگاه‌های کوچک و متوسط نقش مهمی در اقتصاد چین بازی می‌کنند و باید مورد حمایت قرار بگیرند، در عمل، تمرکز اصلی دولت چین همچنان بر شرکت‌های دولتی و کسب‌وکارهای بزرگ است. در واقع، بعد از خصوصی‌سازی بنگاه‌های دولتی در دهه ۱۹۹۰، دولت چین بر بنگاه‌های بزرگ و بسیار بزرگ متمرکز شد و بر همین سیاق، سیاست‌های ترجیحی دولت‌های محلی و نیز اعطای اعتبارات، با در اولویت قرار دادن بنگاه‌های بزرگ اعمال می‌شود. دلیل عمده این وضعیت، علاقه دولت به نرخ بالایی سرمایه‌گذاری است و این گرایش، تبیین‌کننده حجم بالای منابع اختصاص یافته به شرکت‌ها و طرح‌های بزرگ عنوان شده است. علاوه بر این، عموماً کسب‌وکارهای بزرگ در یک منطقه، به‌عنوان موتور رشد اقتصادی عمل می‌کنند. از سوی دیگر، بنگاه‌های بزرگ و بنگاه‌های دولتی همچنان مشتریان عمده بانک‌ها هستند و بنگاه‌های کوچک و متوسط چین در تأمین مالی از بانک‌ها مشکل دارند. طبق آمارهای رسمی در چین، در سال ۲۰۱۴ حدود ۴۳ درصد از ارزش افزوده صنعت، ۴۷ درصد از سرمایه ثابت بنگاه‌های صنعتی، و ۵۷ درصد ارزش صادرات بنگاه‌های صنعتی را بنگاه‌های بزرگ تشکیل می‌دادند.^۳

۱. مهدی قائمی‌اصل، بررسی چالش‌ها و ارائه راهبردهای توسعه در بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران: در چارچوب الگوی پویایی‌شناسی سامانه‌ها (System Dynamics)، [برای] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تهران: دریاچه نو، ۱۴۰۰، صص ۱۱۴-۱۱۵.

۲. رابرت اکتینسون و مایکل لیند، بزرگ زیباست: اسطوره‌زدایی از کسب‌وکارهای کوچک، ترجمه حمید پاداش، علی نیکونستی و بهمن خداپناه، تهران: نهادگرا، ۱۳۹۹، ص ۱۱۰. عنوان کتاب مذکور، بیانی در نقد صریح رویکرد مخالفی است که در کتاب «کوچک زیباست»، توسط ارنست فردریش شوماخر، اقتصاددان آلمانی (۱۹۷۷-۱۹۱۱) در سال ۱۹۶۸، تبیین شده است؛ ر.ک.: همان، ص ۱۱ (مقدمه مترجمان). کتاب مذکور با این مشخصات به فارسی نشر شده است: ارنست اف. شوماخر، کوچک زیباست: اقتصادی با ابعاد انسانی، ترجمه علی رامین، تهران: سروش، ۱۳۹۸.

۳. به نقل از: محسن مقیسه، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۴. تجربه دولت چین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر

نکاتی که درباره رویکرد دولت به حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط یا بنگاه‌های بزرگ، و الزامات و تبعات هر رویکرد در سطور پیشین توضیح داده شد، می‌تواند به کسب‌وکارهایی در سطوح خرد، یعنی کسب‌وکارهای خانگی، نیز تسری یابد. گرچه اغلب دولت‌ها به تدوین برنامه‌هایی برای حمایت از کسب‌وکارهای کوچک پراخته‌اند، اما کمتر به تدوین چنین برنامه‌هایی برای کسب‌وکارهای خانگی روی آورده‌اند؛ در حالی که به باور برخی صاحب‌نظران، ضروری است («... با هماهنگی دولت، استان‌ها و مناطق، یک مدل ملی خط‌مشی‌گذاری کسب‌وکار خانگی توسعه داده شود. برنامه‌های جاری به‌خوبی شناخته شده نیست و همچنین همه نیازهای کارآفرینان خانگی را برآورده نمی‌سازد»)^۱.

علاوه بر آنچه گفته شد، باید به این نکته نیز توجه داشت که برای تحقق هر هدفی، باید از ابزارهای خاصی بهره‌برد و در این میان، نقش مالیات و به‌طور خاص معافیت‌های مالیاتی، حائز اهمیت است. در واقع، استفاده صحیح و کارآمد از ابزارهایی مانند مالیات، به رویکرد اتخاذ شده در هر دوره زمانی در خصوص سیاست صنعتی بستگی دارد و این امر، اهمیت به‌رسمیت شناخته شدن الگویی خاص در توسعه و همچنین هر یک اجزای توسعه، از جمله حمایت از کسب‌وکار را نشان می‌دهد. برای مثال، چنان‌که فرض کنیم مشکل اصلی صنایع تکمیلی کشور، عدم تأمین مناسب مواد اولیه است، سیاست در نظر گرفتن معافیت مالیاتی ناشی از صادرات در مقابل مشمولیت مالیاتی عرضه داخلی محصولات پتروشیمی، در عمل منتهی به ارجحیت صادرات در مقابل فروش داخلی می‌شود. اما چنانچه رویکرد جدید، تأمین حداکثری مواد اولیه مورد نیاز صنایع تکمیلی داخلی باشد، باید میزان معافیت مالیاتی اعطا شده به واحدهای مختلف پتروشیمی، با میزان تأمین داخلی این واحدها ارتباط مستقیم داشته و افزایش یابد.^۲ به عبارت روشن‌تر، اتخاذ هر رویکرد (ارجحیت صادرات بر فروش داخلی یا بالعکس)، مستلزم اتخاذ رویکرد متفاوتی در شمول مالیاتی و میزان معافیت‌های مالیاتی برای هر بخش است. آنچه اهمیت دارد، انسجام هر یک از مؤلفه‌های این منظومه در قالب رویکرد مشخص و همگرا است. یکی از حمایت‌های اساسی از کسب‌وکارها که می‌توان اهمیت رویکرد منسجم را به‌وسیله آن توضیح داد، نوع و چگونگی حمایت از بنگاه‌های غیرفعال، ورشکسته یا در آستانه تعطیلی است. اما پیش از آن، سؤال اصلی به‌ضرورت و فایده اقدام دولت برای حمایت از

مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۱، آبان ۱۳۹۶، صص ۱۶-۱۷.

۱. به‌نقل از: میثم مدرسی، زهرا آراستی، کامبیز طالبی و مقصود فراستخواه، «آسیب‌شناسی برنامه‌های حمایتی دولت از رشد کسب‌وکارهای خانگی از دیدگاه زنان صاحب کسب‌وکارهای خانگی در ایران»، *فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی*، دوره ۴، شماره ۲، بهار ۱۳۹۵، صص ۳۵-۳۲.
 ۲. مرتضی نیکخواه‌ننسب و فاطمه میرجلیلی، «ضرورت توسعه هوشمند صنعت پتروشیمی با تغییر رویکردهای حمایتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۶۳۴، دی ۱۴۰۱، صص ۲۴-۲۳.

چنین بنگاه‌هایی بازمی‌گردد. برای نمونه در ایران، طبق آمار اعلام‌شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) در آذر ۱۴۰۱، ۲۶ درصد واحدهای دارای پروانه، غیرفعال هستند؛ بدین ترتیب که از ۱۰۰ هزار و ۱۱۴ واحد صنعتی، ۲۶ هزار و ۶۴۱ واحد غیرفعالند. از این رو، احیای این واحدها به‌عنوان یکی از برنامه‌های دولت سیزدهم در نظر گرفته شده است. استدلال وزارت صمت آن است که احیای واحد صنعتی، یک‌سوم ایجاد واحد جدید هزینه خواهد داشت. از این‌رو، احیای واحدهای راکد و نیمه‌راکد نسبت به ایجاد واحدهای جدید، مقرون به‌صرفه است. اما بر خلاف استدلال گفته‌شده، برخی کارشناسان اقتصادی بر این باورند که تصمیم به احیای واحدهای نیمه‌تعطیل یا تعطیل، توجیه اقتصادی ندارد؛ «واحد راکد، واحدی است که توانسته در اقتصاد دوام بیاورد و تزریق منابع مالی برای سرپا نگه‌داشتن واحد، کاری عبث بوده و دوباره شاهد چرخه نابودی و زوال این بنگاه‌ها خواهیم بود. ... بنگاهی که تعطیل شده، کارآیی لازم را نداشته و باید برای همیشه از چرخه اقتصادی خارج شود و تزریق منابع به این بنگاه‌ها، تنها منابع مالی کشور را با مشکل مواجه خواهد کرد»^۱. در واقع، ضروری است بنگاه‌ها پیش از تسهیلات و حمایت‌های دولتی، از موانع دولتی رها شوند. تا زمانی که موانع دولتی مانند قیمت‌گذاری دستوری، تصمیمات خلق‌الساعه، موانع صادراتی و... پیش روی بنگاه‌ها قرار دارد، تسهیلات حمایتی نمی‌تواند حیات بنگاه را تضمین کند.^۲ در پاسخ، وزارت صمت اعلام کرده که هدف از احیای چنین واحدهایی، «تزریق منابع به بنگاه‌ها برای تنفس مصنوعی نیست»، بلکه «قرار است با ایجاد سامانه به‌هم‌رسانی، فرصتی برای مشارکت یا واگذاری بنگاه‌های تعطیل یا فعال زیر ظرفیت برای سرمایه‌گذاران جدید فراهم کند و سرمایه‌گذار جدید، خود براساس شرایط انتخاب خواهد کرد که کدام بنگاه را انتخاب و در آن سرمایه‌گذاری کند»^۳. در مجادله‌ای که شرح آن به اختصار ذکر شد، باید بسیاری از ملاحظات با اتخاذ رویکرد منسجم و تدوین و اجرای سندی که در بخش پایانی پژوهش به آن پرداخته خواهد شد، در نظر گرفته شود.

در مجموع می‌توان گفت برخورداری از یک الگوی نظری و منسجم، هم‌لازمه تدوین سیاست‌ها و قوانین کارآمد و هم‌پیش‌نیاز بازنگری، تکمیل و ترمیم سیاست‌ها و قوانین اعمال‌شده است. برای نمونه، آسیب‌شناسی روند تحولات بند «الف» تبصره «۱۸» لویح (قوانین) بودجه سنواتی در خصوص حمایت از کسب‌وکار و تولید نشان می‌دهد که چرخش‌های سیاستی این حکم

۱. دنیای اقتصاد، «واحدهای راکد و نیمه‌راکد چگونه به چرخه اقتصاد بازمی‌گردند؟ احیای تولید با تنفس مصنوعی»، ۱۴۰۱/۹/۸.

۲. مریم رحیمی، «احیای دستوری واحدهای صنعتی؟»، دنیای اقتصاد، ۱۴۰۲/۲/۴.

۳. دنیای اقتصاد، پیشین.

در طول سال‌های درج در قانون بودجه، نشئت گرفته از یک الگوی فکری منسجم و واحدی نبوده و بیشتر براساس آزمون و خطا صورت گرفته و در راستای حل چالش‌های پیش‌روی اشتغال‌زایی و رونق تولید نبوده است.^۱ بخشی از ناکارآمدی‌های سیاست‌ها و قوانین حمایتی به این دلیل است که «در فرایند تدوین این سیاست‌ها، شرایط اقتصاد کلان، شوک‌های احتمالی و وضعیت محیط کسب و کار نادیده گرفته می‌شود و صرفاً تلاش بر این است تا با تزریق منابع ارزان قیمت، از تولید و اشتغال حمایت شود. این در حالی است که به دلیل فقدان نهادهای کارآمد و نوین تأمین مالی در کشور و روشن نبودن معیار شناخت و تمیز کارآفرین از رانت‌جو، هرگونه تخصیص اعتبار به منظور رشد و توسعه کشور، به جای افزایش سرمایه‌گذاری خصوصی، منجر به توزیع رانت در قالب توزیع ناکارآمد منابع شده است».^۲

۳-۳-۳. اعمال سیاست‌های حمایتی منصفانه و فراگیر

از دیگر ویژگی‌های سیاست حمایتی مناسب و کارآمد، تخصیص حمایت‌ها به نحو منصفانه و بی‌طرفانه به بنگاه‌های اقتصادی و کسب و کارهاست. در واقع، ملاک‌ها و معیارهای تخصیص هرگونه اعتبار و...، باید معیارهایی منصفانه و متکی به احکام قانونی شفاف و عادلانه باشد، نه روابط خارج از ضوابط و معیارهای قانونی. تأمین این ویژگی با توجه به شرایط بسیاری از کشورها، بسیار دشوار و دور از دسترس است و ریشه در اقتصاد سیاسی دارد. برای توصیف رابطه میان دولت و کسب و کارها (بنگاه‌ها) در طیف وسیعی از کشورهای مختلف از آفریقا تا آمریکای لاتین، از اصطلاح «سرمایه‌داری رفاقتی»^۳ استفاده شده است. چنان‌که عادل مالک^۴ و همکارانش می‌نویسند: «کسب و کارها و سیاست در بیشتر کشورهای در حال توسعه در هم تنیده‌اند، اگرچه این نوع در هم‌تنیدگی این دو حوزه، همواره مانع توسعه اقتصادی آن‌ها نشده است. تجربه رشد فوق‌العاده بیره‌ای آسیای شرقی به‌رغم روابط نزدیک میان کسب و کارهای بزرگ این کشور و سیاستمداران آن حاصل شد. پیدایش چابول‌ها^۵ در کره جنوبی، رشد بنگاه‌های رفاقتی در اندونزی سوهارتو و گسترش منافع تجاری خانوادگی در فیلیپین، تنها چند نمونه بارز این وضعیت هستند».^۶

۱. عزیزخانی، پیشین، صص ۱-۲.

۲. همان، ص ۱۴.

3 . Crony Capitalism

4 . Adeel Malik

5 . Chaebol

۶. عادل مالک، ایزاک آتیاس و اسحاق دیوان، «مقدمه: سرمایه‌داری رفاقتی در خاورمیانه - چه چیزی در این خصوص می‌دانیم و چرا اهمیت دارد»، در: اسحاق دیوان، عادل مالک و ایزاک آتیاس (ویراستاران)، سرمایه‌داری رفاقتی در خاورمیانه: کسب و کار و سیاست، از آزادسازی تا بهار عربی، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۴۰۰، صص ۵۲-۵۳.

در مطالعه تطبیقی درخشانی که راجع به «سرمایه‌داری رفاقتی»^۱ انجام شده، وجه مشترک این نوع سرمایه‌داری، بهره‌مندی بی‌ضابطه و تبعیض‌آمیز «بنگاه‌های متصل»^۲ به انواع حمایت‌ها دانسته شده است. صفت «متصل»، به معنای اتصال سیاسی بنگاه‌ها با مراکز قدرت است که اغلب به نسبت‌های خانوادگی و قومی باز می‌گردد. سازوکارهای امتیازدهی به بنگاه‌های متصل در هر کشور، بنا بر شرایط سیاسی و اقتصادی، متفاوت است. برای نمونه، در مطالعه‌ای که درباره این سازوکارها در کشور مصر صورت گرفته، نشان داده شده که بنگاه‌های متصل سیاسی به‌طور روزافزون با موانع تجاری غیرتعرفه‌ای حمایت می‌شوند، دسترسی بیشتری به یارانه‌های انرژی دارند، دسترسی بهتری به اراضی و مناطق صنعتی دارند، و بالاخره، به‌نحو نامتناسبی از اجرای قوانین منتفع می‌شوند.^۳ در خصوص دسترسی بهتر و سهل‌الوصول‌تر به اعتبارات، واضح‌ترین شواهد را می‌توان در عصر ریاست‌جمهوری «مبارک» در مصر دید که در آن، ۹۲ درصد از کل وام‌های بانکی به بخش خصوصی در سال ۲۰۱۰ به سمت بنگاه‌های متصل سیاسی، هدایت شده بود. نظام بانکداری این منطقه، به‌دلیل وام‌دهی متمرکز به بخش‌ها یا افراد بسیار محدود، از مخاطرات زیادی رنج می‌برد؛ «گرچه این پدیده در واقع در سراسر منطقه خاورمیانه بسیار رایج است که در آن، بنگاه‌های متصل سیاسی معمولاً گرایش دارند سرمایه‌برتر از مابقی اقتصاد باشند. این تمرکز فوق‌العاده وام‌های بانکی در بنگاه‌های متصل سیاسی بزرگ، روند استقرار ناکارآمد سرمایه را تشدید می‌کند. این وضعیت، مابقی اقتصاد را تشنه دستیابی به اعتبارات می‌سازد و بنگاه‌ها را به اتکا به منابع مالی ایجادشده در داخل خود بنگاه، صرف‌نظر از فرصت‌های رشد، وادار می‌سازد».^۴

کنترل بخش مالی نیز در نظام سرمایه‌داری رفاقتی بسیار کلیدی است. یکی از صاحب‌نظران برای نشان دادن محوریت امور مالی در امتیازدهی به بنگاه‌ها در مراکش، شبکه مفصلی از اعضای هیأت مدیره بانک‌های اصلی و مؤسسات مالی غیربانکی این کشور را تحلیل کرده و حضور روبه‌رشد اعضای مرتبط با خانواده سلطنتی در هیأت مدیره بنگاه‌های متصل و مؤسسات مالی را نشان داده است. در مراکش برای انتصاب نزدیکان به حلقه حاکم، از ابزارهای حکمرانی شرکتی، مانند عضویت در هیأت مدیره بنگاه‌ها، بهره‌برده و خانواده سلطنتی، از طریق پیوند دادن اعضای هیأت مدیره بنگاه‌ها و مؤسسات مالی به حلقه حاکم، کنترل شریان

1. crony capitalism

2. connected firms

۳. اسحاق دیوان، فیلیپ کیفر و مارک شیفیانر، «سازوکار، تبعات برای رشد و اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری رفاقتی در مصر»، در: دیوان، مالک و آتیاس، پیشین، صص ۱۲۳-۱۲۸.

۴. مالک، آتیاس و دیوان، پیشین، ص ۳۱.

اقتصاد این کشور را به دست گرفته‌اند.^۱

بنگاه‌های متصل، همچنین از طریق ابزارهای متعارف سیاست محافظت تجاری، مانند تعرفه‌ها و اقدامات غیرتعرفه‌ای، در برابر رقابت جهانی مصون می‌شوند. برای مثال در تونس، بنگاه‌های متعلق به خاندان «بن‌علی» معمولاً در بخش‌هایی فعالیت می‌کردند که با موانع تعرفه‌های بالاتر، از سوی دولت محافظت می‌شد. آزادسازی تجاری به شکل گزینشی با واسطه‌گری سیاسی، نمونه شگفت‌انگیزی از نحوه اعمال تبعیض‌آمیز سیاست تجاری و گسترش حمایت تجاری مداوم دولت به کسب‌وکارهای وابسته سیاسی را نشان می‌دهد.^۲

در اقتصادهایی از نوع اقتصادهای مورد بحث، رفتار تبعیض‌آمیز نه فقط در خصوص تخصیص اعتبار، مقرر کردن تعرفه‌ها و دیگر تسهیلات نسبت به بنگاه‌های متصل، بلکه به‌طور کلی، در اعمال قوانین و مقررات به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال، یافته‌های مطالعه‌ای درباره مراكش، نشان می‌دهد بخش‌های متصل سیاسی در مقایسه با بخش‌های نامتصل، با الزامات قانونی و مقرراتی کمتری مواجه بوده‌اند. حتی نماگرهای مقرراتی^۳ به نفع بخش‌های متصل سیاسی تدوین و تصویب شده است. بیشتر نماگرهای مقرراتی نشانگر آن است که در خصوص فعالیت‌های مربوط به تبعیت از استانداردها و دستورالعمل‌ها نیز بنگاه‌های متصل سیاسی، از امتیازات بیش‌تری در مقایسه با بنگاه‌های نامتصل برخوردار بوده‌اند.^۴ به‌عبارت دقیق‌تر، می‌توان گفت از قوانین و مقررات سوء استفاده می‌شود. آشکارترین نمونه در تونس، نحوه تدوین و اجرای قوانین مربوط به ورود به بخش‌های مختلف کسب‌وکار بود. در «مجموعه قوانین مشوق‌های سرمایه‌گذاری»^۵ تونس که اصلی‌ترین قانون حاکم بر سرمایه‌گذاری در این کشور و شامل دو ماده بود، هرگونه ورود به بخش‌های مشخصی از اقتصاد محدود شده بود. این محدودیت در دو قالب مقرر شده بود؛ نخست، الزامات کسب مجوز که سرمایه‌گذاران را وادار می‌کرد تا برای ایجاد راه‌اندازی کسب‌وکار از دولت مجوز بگیرند و دوم، محدودیت‌های مربوط به سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی شرکت‌های چندملیتی برای ایجاد شعبه در تونس؛ به این ترتیب که سرمایه‌گذاران مذکور ملزم به کسب مجوز از «کمیسیون عالی سرمایه‌گذاری» بودند که به سختگیری شدید در اعطای مجوزهای مورد نیاز شهره بود. این قوانین به دولت اجازه می‌داد تا ورود به بخش‌های مهم کسب‌وکار را تنظیم کند، اما به‌راحتی امکان سوءاستفاده از آن‌ها

۱. همان، صص ۳۱-۳۲.

۲. همان، ص ۳۶.

3. regulations indicators

۴. محمدسعید سعدی، «رفیق‌بازی مراكش: واقعیت‌ها، سازوکارها و اثرات»، در: دیوان، مالک و آیتاس، پیشین، صص ۲۶۰-۲۶۱.

5. Investment Incentives Code (*Code d'Incitations aux Investissements*)

نیز وجود داشت و دولت می‌توانست از این قوانین «برای تقویت قدرت بازاری شرکای تجاری ترجیحی خود یا هدایت منابع مالی خارجی به سمت آنها» استفاده کند. همچنین بخش‌های تابع هر دو نوع قوانین، بخش‌های بیش از حد مقرراتگذاری شده محسوب می‌شدند؛ چراکه می‌توان از الزامات کسب مجوز فعالیت تجاری، برای محدودسازی رقابت بنگاه‌های داخلی و خارجی استفاده کرد.^۱

انواع حمایت‌های قانونی از کسب‌وکار در ایران

در نوشتار حاضر، انواع رویکردهای حمایتی کسب‌وکارها مورد توجه قرار گرفته و تحلیل شده است. این احکام را می‌توان از منظرهای مختلف دسته‌بندی کرد. انواع رویکردها را از منظر نوع تأثیر بر کسب‌وکارها، می‌توان در سه قالب کلی دسته‌بندی کرد:

اول - تسهیل‌گری: حمایت از کسب‌وکارها با کاهش بار قوانین و مقررات و بهبود محیط کسب‌وکار (رفع موانع صدور مجوزها و...):

دوم - مقرراتگذاری (تنظیم‌گری): حمایت از کسب‌وکارهای مولد و نیز انطباق با سایر اهداف دولت با وضع قواعد؛

سوم - حمایت‌گری: حمایت از کسب‌وکارهای مولد با ارائه مشوق‌های فراگیر یا مشوق‌های مشروط.

تفکیک پیش‌گفته، به‌رغم آن‌که می‌تواند تبیین‌ها و تحلیل‌های دقیقی از موضوع و نحوه حمایت‌های دولت ارائه دهد، اما به‌دلیل مرزهای سیال و هم‌پوشانی سازوکارهای مقرراتگذاری، اتکاء بر تفکیک سه‌گانه مذکور برای تحلیل حقوقی حمایت‌ها، با موانع روش‌شناختی پرشماری مواجه خواهد شد. با توجه به نکته مذکور، در این نوشتار، حمایت از کسب‌وکار فارغ از مقصود از مقرراتگذاری و با تمرکز بر سازوکار مقرراتگذاری، بر «حمایت‌های قانونی» تمرکز شده است. به حمایت‌هایی که در قالب احکام قانونی از کسب‌وکار و تولید به تصویب

مجلس شورای اسلامی رسیده‌اند، «حمایت‌های قانونی» از کسب‌وکار اطلاق می‌شود. در قسمت نخست گفتار پیش‌رو، یکی از دسته‌بندی‌ها در این موضوع توضیح داده شده است. در قسمت دوم این گفتار نیز به مروری بر انواع حمایت از کسب‌وکار در مقررات پرداخته شده که می‌تواند برای تبیین رویکرد سیاست‌گذاران و دولتمردان کشور در خصوص موضوع مورد بحث، راه‌گشا باشد.

۱-۴. دسته‌بندی انواع حمایت‌ها از کسب‌وکار در قوانین

حمایت از تولید، کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری و به‌طورکلی حمایت از هرگونه فعالیت اقتصادی و فعالان اقتصادی، همواره یکی از دغدغه‌های مجلس شورای اسلامی بوده است. طبعاً مهمترین ابزار برای پیگیری و پرداختن به این دغدغه در قوه مقننه، وضع قانون است. در مطالعه‌ای که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس صورت گرفته، قوانین و احکام قانونی این حوزه دسته‌بندی شده و آماری از تعداد قوانین و احکام حمایتی استخراج شده است. در گزارش مذکور، احکام قانونی در خصوص حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، به‌همراه مهلت اجرای هر یک از احکام و مجری هر حکم و نوع و بخش مورد حمایت، احصاء شده است. بر اساس یافته‌های تحقیق، در چهار دوره تقنینی هفتم تا دهم، مجموعاً ۵۷۴ تکلیف در قالب ۳۸ قانون با محتوای حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید به تصویب رسیده که بخش قابل توجهی از این دسته از احکام، در «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...» مقرر شده است (۱۷۰ حکم؛ ۳۰ درصد مجموع احکام). نکته دیگر این‌که ۷۰ درصد احکام حمایتی و ناظر بر تولید و کسب‌وکار، در ۶ قانون زیر مقرر شده‌اند:

۱. «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)؛
۲. «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱)؛
۳. «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)؛
۴. «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)؛
۵. «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)؛

۶. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).^۱

در مطالعه انجام‌شده، احصای احکام حمایتی و دسته‌بندی آن‌ها، با نگرشی موسّع صورت گرفته است. بدین ترتیب، هرگونه مقرره‌ای که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، در بازه زمانی کوتاه‌مدت، میان‌مدت یا بلندمدت، می‌تواند به حمایت از بنگاه‌ها منجر شود، در فهرست احکام قانونی درج شده است. برای مثال، گرچه احکام قانونی ناظر بر «ارتقای استاندارد»، حتی در مواردی به عنوان مانعی برای کسب‌وکارها شمرده می‌شوند، اما از آنجا که هدف قانونگذار از الزام تولیدکنندگان به رعایت و بهبود استانداردها، بهبود کیفیت کالاها در راستای رونق تولید و کسب‌وکار است، احکام مربوط به ارتقای استاندارد در زمره احکام حمایتی مورد توجه قرار گرفته است. انواع حمایت‌ها و تدابیر ۳۷گانه، به شرح زیر است:

۱. ارتقاء استاندارد
۲. اولویت خرید محصولات داخلی
۳. ایجاد و توسعه سامانه‌های اطلاعاتی
۴. آمایش سرزمین
۵. برنامه‌ریزی
۶. بهبود محیط کسب‌وکار
۷. پرداخت مطالبات دولتی
۸. تأمین آب
۹. تأمین زمین
۱۰. تأمین مواد اولیه
۱۱. تأمین مالی
۱۲. تشویق بهره‌وری
۱۳. تشویق صادرات
۱۴. تقویت ضمانت‌اجرای قانون
۱۵. حمایت ارزی
۱۶. حمایت از تشکل‌ها
۱۷. حمایت از تعاونی‌ها

۱. ر. ک.: احمد مرکز‌المیری و مریم احمدیان، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم (۱۳۸۳/۳/۷ تا ۱۳۹۹/۳/۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳، مرداد ۱۴۰۱، صص ۱۲۱-۱۲۳.

۱۸. حمایت از حقوق مالکیت
۱۹. حمایت از رقابت
۲۰. حمایت بیمه‌ای
۲۱. حمایت تعرفه‌ای
۲۲. حمایت حقوقی - قضایی
۲۳. حمایت دیپلماتیک
۲۴. حمایت زیرساختی
۲۵. حمایت یاران‌ای
۲۶. خرید تضمینی
۲۷. خصوصی‌سازی
۲۸. دسترسی به بازار داخلی
۲۹. رفع موانع قانونی - مقرراتی
۳۰. تسهیل صدور مجوزها
۳۱. شفاف‌سازی اطلاعات
۳۲. فنی و آموزشی
۳۳. مالیاتی
۳۴. مبارزه با قاچاق
۳۵. محدودیت واردات
۳۶. مشاوره بخش خصوصی در مقررات‌گذاری
۳۷. مقرراتی

در ادامه، شرح مختصری از هر یک از انواع حمایت‌های پیش‌گفته به همراه نمونه‌ای از احکام قانونی مربوط، ذکر خواهد شد.^۱

۱. ارتقای استاندارد

در برخی از احکام قانونی، دستگاه‌ها مکلف به رعایت و ارتقای استانداردها و جلوگیری از تولید یا ورود کالاهای غیراستاندارد شده‌اند. به‌عنوان نمونه، بر اساس ماده (۲۹) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳)، دولت مکلف شده

۱. ر. ک.: همان، صص ۷-۱۳.

«ضمن تعریف استانداردها و معیارهای فرایند تولید، فراوری، نگهداری و بازررسانی و کاهش ضایعات محصولات کشاورزی، با استفاده از امکانات بخش‌های غیردولتی، اقدامات لازم را به عمل آورد».

۲. اولویت خرید محصولات داخلی

برای مثال، در «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»، احکام متعددی مبنی بر الزام دستگاه‌ها به خرید کالای داخلی و ممنوعیت کالای خارجی به تصویب رسیده است. از جمله طبق بند «ب» ماده (۵) قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی مکلفند «کالاها و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه) را از فهرست توانمندی‌های داخلی مندرج در سامانه موضوع ماده (۴) این قانون تأمین کنند»^۱.

۳. ایجاد و توسعه سامانه‌های اطلاعاتی

در مواردی، قانونگذار احکامی را در راستای ایجاد یا توسعه سامانه‌هایی در حوزه‌های مختلف، به‌ویژه مالیاتی، بیمه‌ای، خدمات مالی (بورس و اوراق بهادار) و معاملات عمومی (مناقصات) به تصویب رسانده است. برای مثال در بند (۲۲) ماده واحده «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) - که طبق آن، ماده (۹۷) قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) اصلاح شد - سازمان امور مالیاتی کشور موظف شد حداکثر ظرف مدت سه سال از تاریخ ابلاغ قانون، «بانک اطلاعات مربوط به نظام جامع مالیاتی را در سراسر کشور مستقر و فعال نماید».

۴. آمایش سرزمین

در خصوص پیش‌نیازهای انجام فرایند آمایش سرزمین، تهیه سند آمایش و اقداماتی بر مبنای آن، احکامی وضع شده است. به‌عنوان نمونه، در تبصره «۱» جزء ۴ بند «الف» ماده (۳۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «برنامه‌های عملیاتی خود را به‌گونه‌ای تنظیم و اجرا کنند که زمینه تحقق جهتگیری‌های آمایش سرزمین فراهم آید».

۵. برنامه‌ریزی

در برخی از احکام قانونی، صرفاً دولت یا دیگر نهادها، مکلف به «برنامه‌ریزی» شده‌اند.

۱. بر اساس قانون مورد بحث، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شده از محل اعتبارات داخلی و با استفاده از سامانه‌های موجود، به درج فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی - ساخت، فناوری‌های داخلی و رتبه‌بندی، در سامانه‌ای متمرکز اقدام کند.

برای مثال، در ماده (۲۶) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷» (مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵)، وزارت صنایع و معادن وقت مکلف شد «همانگ و متناسب با برنامه‌های اعلامی دولت، نسبت به برنامه‌ریزی عرضه خودروهای دوسوخته اقدام نماید...».

۶. بهبود محیط کسب‌وکار

احکامی که چندین بعد از محیط کسب‌وکار را در بر گرفته یا با هدف بهبود نهادی محیط کسب‌وکار وضع شده‌اند، در این دسته قرار گرفته‌اند. احکام مربوط به بهبود رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار را در بند «الف» ماده (۲۲) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...»، می‌توان از جمله این احکام برشمرد.

۷. پرداخت مطالبات دولتی

الزام دولت به پرداخت مطالبات بخش خصوصی، واجد چنان اهمیتی است که در مواردی، احکامی قانونی در خصوص آن وضع شده است. برای مثال، در بند «الف» ماده (۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، دولت موظف شده حداکثر ظرف مدت شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون مذکور، بدهی‌های قطعی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی را که در چارچوب مقررات مربوط تا پایان سال ۱۳۹۲ ایجاد شده، با مطالبات قطعی دولت (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی) از اشخاص مزبور تسویه کند.

۸. تأمین آب

قانونگذار احکام متعددی را با توجه به اهمیت تأمین آب برای کشاورزی و صنایع آب‌بر و با توجه به وضعیت بغرنج کشور به لحاظ محدودیت منابع آبی، تصویب کرده است. در ماده (۹) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷»، دولت مکلف شده روی رودخانه‌هایی که آب آن‌ها به خارج از کشور می‌ریزد و تاده سال آینده برای استفاده از سهمیه آب از آن رودخانه‌ها طرحی ندارد، «به کشاورزان منطقه برای افزایش اراضی آبی و جلوگیری از هدر رفتن سرمایه ملی، اجازه بهره‌برداری از سهمیه آب مزبور را صادر کند و حق انشعاب دریافت نماید».

۹. تأمین زمین

در این دسته از قوانین، دولت به تأمین زمین و تسهیلات مربوط به آن، به‌ویژه با هدف توسعه کشاورزی، مکلف شده است. برای مثال، در بند ۲ ماده (۲۲) «قانون الحاق موادی به

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷)، سازمان جنگل‌ها و مراتع و آبخیزداری کشور و ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها و سازمان امور اراضی وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده‌اند اراضی مورد نیاز را به قیمت منطقه‌ای در اختیار سرمایه‌گذاران قرار دهند.

۱۰. تأمین مواد اولیه

در راستای حمایت از تولید و کسب‌وکار، قانونگذار احکامی را برای تسهیل تأمین مواد اولیه برای واحدهای تولیدی-صنعتی به تصویب رسانده است. برای نمونه، در جزء ۳ بند «الف» ماده (۴۴) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...»، دولت مکلف شده برای حصول به هدف افزایش ظرفیت تولید محصولات پتروشیمی کشور به صد میلیون تن تا پایان برنامه، خوراک مورد نیاز برای واحدهای مجتمع‌های تولیدی را که پروانه بهره‌برداری از وزارت صنعت، معدن و تجارت دارند و تأمین آب و برق مورد نیاز آن‌ها میسر است و مشکلات زیست‌محیطی ندارند، با هماهنگی وزارت نفت، تأمین کند.

۱۱. تأمین مالی

یکی از مهم‌ترین حمایت‌های مندرج در قوانین از کسب‌وکارها، مکلف نمودن بانک مرکزی و بانک‌های عامل و دیگر مؤسسات مالی و اعتباری به تأمین مالی بنگاه‌ها از طرق مختلف، است. همچنین قانونگذار احکامی را با هدف تسهیل دریافت وام (به‌ویژه وثایق) یا بازپرداخت تسهیلات در نظر گرفته که می‌توان حمایت‌های برشمرده شده را تحت عنوان کلی حمایت تأمین مالی دسته‌بندی کرد. برای مثال، دریافت وثیقه خارج از ارزش دارایی و عواید آتی طرح، از گیرندگان تسهیلات که توان مجری و توجیه اقتصادی، فنی و مالی و قابل ترهین طرح آن‌ها به تأیید بانک می‌رسد، توسط بانک‌های عامل ممنوع شده است (ماده (۱) «قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» (مصوب ۱۳۸۶/۴/۵)).

۱۲. تشویق بهره‌وری

در برخی احکام قانونی، مفادی برای تشویق و ارتقای بهره‌وری در بخش‌های کشاورزی، صنعت و... درج شده است. برای مثال در «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) دولت و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط موظف شده‌اند «به‌منظور تشویق مالکین اراضی کشاورزی (که میزان مالکیت آنان کمتر از حد نصاب فنی، اقتصادی می‌باشد) به تجمیع و یکپارچه‌سازی آن اراضی به

مساحت‌های در حد نصاب‌های تعیین شده و بالاتر، نسبت به اعطاء امتیازات و تسهیلات ویژه از قبیل: مالی، اعتباری، حقوقی، بازرگانی، فنی و ساخت زیربناهای تولیدی و پرداخت یارانه‌های حمایتی مورد نیاز اقدام نماید».

۱۳. تشویق صادرات

تشویق صادرات، یکی از محورهای مجموعه قوانین مربوط به حمایت از کسب‌وکار در ایران است. برای نمونه، در بند «د» ماده (۳۲) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده «نسبت به پرداخت یارانه صادرات برای محصولات صادراتی منطبق بر استانداردهای بازارهای هدف بخش کشاورزی اعم از کمک‌های بازاریابی، جایزه صادراتی، اعتبارات صادراتی، تضمین مخاطرات ناشی از صادرات، یارانه کمک‌های غذایی به کشورهای هدف، اقدام نماید».

۱۴. خرید تضمینی

علاوه بر این که راجع به تضمین خرید محصولات کشاورزی، قوانین مستقلاً به تصویب رسیده است، قانونگذار در مواردی با رویکرد حمایتی، دولت را به تضمین خرید برخی محصولات صنعتی داخلی نیز مکلف کرده است. در بند ۱ ماده (۱۲) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، دولت مکلف شده «کالا یا خدمت تولید شده یا صرفه‌جویی شده و منافع یا ارزش حاصله را حسب مورد و از محل درآمد، صرفه‌جویی، منافع یا ارزش حاصله خریداری کند».

۱۵. تقویت ضمانت اجرای قانون

قانونگذار در برخی از احکام مصوب، دستگاه یا نهاد مجری را موظف می‌کند که گزارش عملکرد خود به مجلس یا کمیسیون‌ها، ارائه دهند. این تکلیف را می‌توان با عنوان «تقویت ضمانت اجرای قانون» دسته‌بندی کرد. برای مثال، طبق تبصره (۲) ماده (۴) «قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی» (مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶)، وزارت صنایع و معادن مکلف شده گزارش اجرای قانون را هر سه ماه یک‌بار به کمیسیون‌های صنایع و معادن و اقتصادی مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

۱۶. حمایت ارزی

در مواردی به‌طور خاص، موضوع یک حکم، حمایت ارزی از بنگاه‌ها بوده است. گرچه به‌طور کلی، این نوع حمایت در زمره حمایت‌های مالی نیز قابل دسته‌بندی است، اما به دلیل اهمیت، با عنوان جداگانه مورد توجه قرار گرفته است. برای مثال، جزء ۲ بند «ب» ماده (۷)

«قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»، بانک مرکزی مکلف شده شرایطی را فراهم کند که «استفاده از ارزی که توسط شرکت‌های ایرانی یا مشارکت ایرانی - خارجی در پیمان‌ها و قراردادهای ارزی یا ارزی - ریالی مربوط، اعم از پیمان‌ها و قراردادهای بخش دولتی یا غیردولتی حاصل می‌شود، برای واردات کالا و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه)» مجاز باشد.

۱۷. حمایت از تشکل‌ها

برخی احکام قانونی، با هدف حمایت از تشکیل و توسعه تشکل‌های بخش خصوصی و تعاونی به تصویب رسیده است. از جمله در ماده (۱۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده «به منظور ارتقای کیفیت خدمات، شفاف‌سازی و شکل‌گیری بازار کار در زیربخش‌های مختلف بخش ساختمان و ایجاد سهولت و امنیت برای متقاضیان نیروی کار در این بخش... زمینه شکل‌گیری تشکل‌های صنفی شاغلان در بخش ساختمان را فراهم کند...».

۱۸. حمایت از تعاونی‌ها

بخشی از احکام قانونی، و به‌طور خاص، «قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷)، احکامی با محتوای حمایت از شکل‌گیری و فعالیت تعاونی‌ها به تصویب رسیده است. طبق ماده (۱۵) قانون مذکور (الحاق‌شده به‌عنوان ماده (۷۲) به «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳ و اصلاحیه‌های بعدی آن)، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده «ضمن پیش‌بینی تمهیدات مناسب برای تسهیل در دسترسی تعاونی‌ها به زمین، با برنامه‌ریزی جامع، حمایت لازم از تشکیل و فعالیت کلیه تعاونی‌های زیرمجموعه بخش کشاورزی و تعاونی‌های توسعه روستایی و کشت و صنعت در مقیاس بزرگ را در قالب تعاونی‌های فراگیر ملی یا متعارف به عمل آورد و جهت دسترسی تعاونی‌ها به بازارهای نهایی، حذف واسطه‌های غیرضروری با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی همکاری لازم را بنماید».

۱۹. حمایت از حقوق مالکیت

با توجه به اهمیت حق بنیادین مالکیت، احکامی به‌صراحت با هدف حمایت از حقوق مالکیت به تصویب رسیده‌اند. به عنوان نمونه در ماده (۹) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی»، وزارت جهاد کشاورزی مکلف شده با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در اجرای قوانین و مقررات مربوط، با تهیه حدنگاری (کاداستر) و نقشه‌های

مورد نیاز، نسبت به تثبیت مالکیت دولت بر منابع ملی و اراضی موات و دولتی و با رعایت حریم روستاها و همراه با رفع تداخلات ناشی از اجرای مقررات موازی، اقدام کند.

۲۰. حمایت از رقابت

در سال‌های اخیر، احکام قانونی متعددی با هدف حمایت از رقابت به تصویب رسیده‌اند. به‌طور خاص، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) که در آن، تشکیل نهادهایی مانند «شورای رقابت» مقرر شده، در این راستا وضع شده‌اند. علاوه بر این، برای مثال، در بند ۵ ماده (۱۲) «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت»، دولت مکلف شده «با حذف تخفیف‌ها و معافیت‌ها، ضمن وصول درآمدهای دولت از ایجاد امتیاز برای افراد خاص جلوگیری نماید». در ادامه ماده مذکور تصریح شده «شورای اقتصاد و سایر مراجع نمی‌توانند به‌طور موردی سود بازرگانی یا مابه‌التفاوت را برای اشخاص حقیقی و حقوقی اعم از دولتی و غیردولتی تخفیف داده یا مشمول بخشودگی نموده و یا با وضع تعرفه‌های برای اشخاص فوق‌الذکر ایجاد امتیاز نمایند».

۲۱. حمایت بیمه‌ای

حمایت از بخش‌های کشاورزی، صنعت و... با ابزار بیمه‌ای، با عنوان حمایت بیمه‌ای قابل دسته‌بندی است. در تبصره «۲» ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز موظف شده‌اند «ضمن هماهنگی با شرکت‌های بیمه، امکان خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز را برای واحدهای تولیدی مشترک خود فراهم آورند».

۲۲. حمایت تعرفه‌ای

ابزار تعرفه، یکی از انواع حمایت‌ها کسب‌وکارهاست. از جمله در ماده (۳۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، «وضع هر گونه عوارض بر صادرات کالاها و خدمات غیرپارانه‌ای و مواد خام و کالاهای با ارزش افزوده پایین مازاد بر نیاز داخلی و یا فاقد توجیه فنی و اقتصادی برای فراوری در داخل با لحاظ حفظ درصدی از سهم بازار جهانی به تشخیص وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت» ممنوع شده است.

۲۳. حمایت حقوقی - قضایی

تأکید بر حمایت‌های حقوقی و قضایی از تولیدکنندگان یا بنگاه‌ها توسط قوه قضاییه و در مواردی دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه، در برخی از قوانین مقرر شده است. برای مثال در ماده (۲۹) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، قوه قضائیه و دولت مکلف شده‌اند

«اقدامات قانونی لازم را برای تنظیم آیین دادرسی تجاری و تشکیل دادگاه‌های تجاری» به عمل آورند.

۲۴. حمایت دیپلماتیک

در برخی از مفاد قانونی، وزارت امور خارجه مکلف شده است با رایزنی و اتخاذ تدابیر لازم، از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار در کشور حمایت کند. از جمله در بند «پ» ماده (۱۰۵) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...» وزارت امور خارجه به «تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی برای صادرات کالا و خدمات فنی و مهندسی، تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های نوین و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا» موظف شده است.

۲۵. حمایت زیرساختی

گرچه به دلیل اهمیت، احکام مربوط به تأمین آب و زمین، در عناوین مستقلی دسته‌بندی شده‌اند، قانونگذار حمایت‌های زیرساختی دیگری نیز برای تولید مقرر کرده است. برای نمونه، در قسمتی از ماده واحده «قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی» (مصوب ۱۳۸۴/۷/۶) تصریح شده است: «کلیه نواحی صنعتی ایجاد شده توسط وزارت جهاد کشاورزی از تاریخ تصویب این قانون، مشمول قانون راجع به تأسیس شرکت شهرک‌های صنعتی ایران مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۷ و اصلاحیه‌های بعدی آن و سایر قوانین و مقررات مربوط به شهرک‌های صنعتی می‌شوند و از امتیازات مقرر در آن‌ها برخوردار می‌گردند».

۲۶. حمایت یارانه‌ای

دولت در مواردی مکلف به پرداخت یارانه به واحدهای تولیدی و... شده است. از جمله در «قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۵) دولت مکلف شده «از محل وجوه اداره‌شده و به صورت تسهیلات بلاعوض، به شناورهای تحت پرچم جمهوری اسلامی ایران که دارای گواهینامه معتبر از مؤسسات طبقه‌بندی پذیرفته‌شده توسط سازمان بنادر و کشتیرانی می‌باشند و توسط کشتی‌سازهای داخلی تعمیر دوره‌ای می‌شوند، معادل مالیات بر درآمد پرداختی همان سال را به‌عنوان یارانه به آن‌ها پرداخت نماید».

۲۷. خصوصی‌سازی

با توجه به ضرورت خصوصی‌سازی و توجه سیاستگذاران به این موضوع، «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» به تصویب رسید و در نوبت‌های

متعدد، اصلاح شد. در طول دهه گذشته نیز تصویب قوانین در این خصوص ادامه یافت. برای مثال در بند «د» ماده (۳) «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» (مصوب ۱۳۸۹/۸/۵) به‌عنوان یکی از حمایت‌ها و تسهیلات قابل اعطاء به شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان موضوع قانون، چنین امتیازی در نظر گرفته شده است: «اولویت و اگذاری تمام یا بخشی از سهام مراکز و مؤسسات پژوهشی دولتی قابل واگذاری بر اساس ضوابط قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان موضوع این قانون».

۲۸. دسترسی به بازار داخلی

قانونگذار در برخی احکام قانونی، تدابیری را برای تسهیل دسترسی برخی تولیدکنندگان یا فعالان اقتصادی به بازار مقرر کرده است. در ماده (۴۵) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف شده‌اند «در برگزاری مناقصه‌ها از تولیدکنندگان داخلی موضوع مناقصه با اولویت محصولات مذکور، دعوت و در شرایط مساوی به لحاظ قیمت و کیفیت بین تولیدکنندگان داخلی و خارجی، موظف به خرید و عقد قرارداد با تولیدکننده داخلی» شده‌اند.

۲۹. رفع موانع قانونی - مقرراتی

احکامی در خصوص شناسایی و حذف قوانین و مقررات دست‌وپاگیر و مخل تولید و کسب‌وکار به تصویب رسیده و تکالیفی را برای اتاق‌ها و «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» مقرر کرده است. برای مثال، در بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، یکی از وظایف و اختیارات شورای گفت‌وگو، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا» مقرر شده است.

۳۰. تسهیل صدور مجوزها

در راستای حمایت از کسب‌وکار، فرایند تسهیل و تسریع صدور مجوزهای کسب‌وکار مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. آغاز تصویب مفادی در این خصوص، به‌موجب ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» در پایان سال ۱۳۸۶ بود و متعاقب اجرا نشدن احکام اولیه در این باره، ماده مذکور به‌طور مکرر اصلاح شد. در تبصره «۳» ماده (۷) به‌موجب آخرین اصلاحیه ماده مذکور (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵)، مقرر

شده است: «کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفند ظرف چهارماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به اظهار عنوان و تکمیل شناسنامه صدور، تمدید، اصلاح و لغو مجوزها بر اساس استاندارد تعیین شده طبق ضوابط قانونی توسط هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور... اقدام کنند...».

۳۱. شفاف‌سازی اطلاعات

در احکامی، دستگاه‌ها و نهادهای حاکمیتی مکلف شده‌اند انواع خاصی از داده‌ها و اطلاعات را منتشر کرده و یا در سامانه‌های مربوط بارگذاری کنند. در تبصره «۱» ماده (۱۶) «قانون اصلاح قانون معادن» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲)، دستگاه‌های اجرایی مربوطه مکلف شده‌اند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون، «وضعیت حریم‌های قانونی» خود را به وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام کنند.

۳۲. فنی و آموزشی

ارائه کمک‌های فنی و آموزشی در سطوح و رشته‌های مختلف، یکی از انواع حمایت‌هایی است که توسط قانونگذار برای کسب‌وکار در نظر گرفته شده است. برای مثال، در بند «ز» ماده (۴) «قانون حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی» (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶)، «تحقیق و بررسی مستمر جامعه آماری و جمع‌آوری اطلاعات لازم از وضعیت صنایع دستی ایران و جهان به منظور ارتقای جایگاه صنایع دستی ایران»، به‌عنوان یکی از تکالیف وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی مقرر شده است.

۳۳. مالیاتی

گرچه وضع مالیات، از جمله مهمترین بارهای مقرراتی برای کسب‌وکارها به‌شمار می‌رود، اما در مواردی، قانونگذار تلاش کرده با وضع احکامی، سوای تحقق هدف اصلی مالیات، یعنی کسب درآمد برای دولت، از برخی بنگاه‌ها یا انواع خاصی از کسب‌وکارها با ابزار معافیت مالیاتی حمایت کند. برای مثال، در ماده (۴) «قانون کمک به ساماندهی پسماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی» (مصوب ۱۳۹۹/۱/۲۰)، «سرمایه‌گذاری در ایجاد و بهره‌برداری از تأسیسات تبدیل پسماند به انرژی معاف از پرداخت مالیات می‌باشد. قراردادهای خرید تضمینی برق از تأسیسات مذکور و عوارض مندرج در ماده (۲) این قانون نیز مشمول این معافیت‌ها است».

۳۴. مبارزه با قاچاق

موضوع مبارزه با قاچاق کالا، ارز و... از جمله تدابیری است که قانونگذار برای حمایت

از تولید و کسب‌وکار اعمال کرده است. برای مثال، در بند «پ» ماده (۷) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» مقرر شده است: «هرگونه واردات تجاری، ذخیره‌سازی، توزیع، عرضه و فروش کالاهای دارویی، واکسن، مواد زیستی (بیولوژیک)، طبیعی و سنتی، مکمل‌های تغذیه‌ای، آرایشی، بهداشتی، غذایی و ملزومات و تجهیزات پزشکی که در سامانه رهگیری و کنترل اصالت طبق ضوابطی که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اعلام می‌کند، ثبت نشده باشد جرم محسوب می‌شود و با مجرم مطابق قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳ برخورد می‌شود».

۳۵. محدودیت واردات

اصلی‌ترین توجیه محدودیت‌های ورود کالاهای خارجی در احکام قانونی، حمایت از تولید داخلی است. برای مثال، در ماده (۳) «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴)، وزارت جهاد کشاورزی موظف شده «در واردات هر یک از کالاهای بند (الف) ماده (۱) این قانون برای تأمین نیاز داخلی و تنظیم بازار به نحوی عمل نماید که سالانه حداقل ده درصد (۱۰٪) به میزان تولید داخلی این محصولات افزوده شود تا کالاهای مزبور به مرز خودکفایی در تولید داخلی برسد».

۳۶. مشاوره بخش خصوصی در مقرراتگذاری

در احکام قانونی متعددی، به نظرخواهی و به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی توسط مقرراتگذار تصریح شده است. به عنوان نمونه، در ماده (۲) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، دولت مکلف شده «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».

۳۷. مقرراتی

در مواردی، دولت به تدوین لایحه در راستای حمایت از کسب‌وکار و تولید مکلف شده که می‌توان چنین احکامی را با عنوان «حمایت مقرراتی» دسته‌بندی کرد. از جمله در ماده (۴۳) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، دولت موظف شده حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان را تدوین کرده و فهرست انواع حمایت‌ها از شرکت‌های تولیدکننده محصولات دانش‌بنیان را منتشر کند.

طبق یافته‌های مطالعه انجام‌شده، از مجموع ۵۷۴ حکم ناظر بر حمایت از تولید، کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری، ۷۹ حکم (حدود یک‌دهم)، به تأمین مالی اختصاص داشته است. نکته پیش‌گفته با یافته‌های پژوهشی که راجع به تحلیل انواع و کیفیت حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه انجام شده بود، همخوانی دارد؛ نتیجه مطالعه مذکور حاکی از آن بود که از مجموع ۳۵۸ حکم مربوط به حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه، بیشترین نوع حمایت، حمایت از طریق تأمین مالی (در مجموع ۷۹ حکم؛ ۲۲ درصد) بوده است.^۱ به‌عبارت دیگر، قانونگذاران در قوانین برنامه اول تا ششم، حدود یک‌پنجم از احکام حمایت از تولید و کسب‌وکار را به تأمین مالی، به‌ویژه از طریق اعطای تسهیلات بانکی، اختصاص داده‌اند.^۲

دسته‌بندی‌ها و ارقام ذکرشده، صرفاً توصیفی از وضعیت قوانین مصوب مجلس در رابطه با موضوع مورد بحث است. یافته‌های پیش‌گفته، باید در پرتو نظریه‌های اقتصادی راجع به فنون حمایت از کسب‌وکار و کارآمدی هر یک از روش‌ها و نوع کسب‌وکارها یا صنایع هدف حمایت، مورد بررسی و تحلیل قرار گیرند. اما سؤالات مهم آن است که آیا حمایت‌های صورت‌گرفته از کسب‌وکار در قوانین مختلف، هدفمند و مبتنی بر مطالعات کارشناسی بوده است و آیا اهداف قانونگذار از تصویب آن‌ها محقق شده است؟ پاسخ به سؤالات مطرح‌شده، موضوعات اصلی پژوهش پیش‌رو را تشکیل می‌دهد.

۲-۴. مروری بر انواع حمایت‌ها از کسب‌وکار در مقررات

با وجود این‌که موضوع نوشتار حاضر، «قوانین» حامی کسب‌وکار است، اما به‌نظر می‌رسد مروری بر برخی از مهمترین آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌ها و... مصوب قوه مجریه، می‌تواند به روشن شدن رویکرد سیاستگذاران ایرانی در موضوع مورد بحث، کمک کند. آنچه در گفتار

۱. ک.: احمد مرکز‌المیری و سیدامیر سنیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۶-۶۸. در گزارش مذکور، احکام حمایتی در قوانین برنامه توسعه، با محتوایی متفاوت دسته‌بندی شده‌اند، به این شرح: ۱. ارزی؛ ۲. بیمه‌ای؛ ۳. تأمین مالی؛ ۴. ترجیحی؛ ۵. تشکیلاتی؛ ۶. تضمین خرید محصولات؛ ۷. تعرفه‌ای؛ ۸. دسترسی به بازار؛ ۹. دیپلماتیک؛ ۱۰. رسانه‌ای - تبلیغاتی؛ ۱۱. رقابت و تسهیل ورود؛ ۱۲. زیرساختی؛ ۱۳. فنی و آموزشی؛ ۱۴. قضایی؛ ۱۵. کلی؛ ۱۶. مالکیت معنوی؛ ۱۷. مالیاتی؛ ۱۸. مقرراتی؛ ۱۹. منطقه‌ای؛ ۲۰. پارانه نهاده‌ها؛ ر. ک.: همان، صص ۳-۷.

۲. یکی از یافته‌های پژوهشی که در خصوص عملکرد «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» در بازه زمانی ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰ انجام شده، آن است که حدود ۲۵ درصد از مصوبات مربوط به بنگاه‌های تولیدی در ستاد مذکور، به موضوع «تأمین مالی» اختصاص داشته و ستاد در موارد متعددی، برخی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را به پرداخت تسهیلات و در برخی موارد با قید رقم مشخص، ملزم کرده است؛ ر. ک.: احمد مرکز‌المیری و مریم احمدیان، «ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۴۶، مرداد ۱۴۰۱.

حاضر به‌طور اجمالی در خصوص رویکردها و دیدگاه‌های مقررانگذازان مطرح می‌شود، در گفتارهای آتی، نقد و ارزیابی خواهد شد.

در بخش پیشین توضیح داده شد که حمایت «تأمین مالی»، شایع‌ترین و مهم‌ترین نوع حمایت از کسب‌وکارها در قوانین است. در مقررات نیز این فراوانی و اهمیت مصداق دارد. به‌طوری‌که یکی از مهمترین آیین‌نامه‌ها - که بعدها مبنای چند مصوبه دیگر قرار گرفت - با عنوان «آیین‌نامه رعایت شاخص‌های مالی در اعطای تسهیلات سرمایه در گردش به اشخاص حقیقی و حقوقی توسط بانک‌های دولتی»^۱ (مصوب هیأت وزیران در اسفند ۱۳۸۶)، مفادی در خصوص تأمین مالی بنگاه‌ها به تصویب رسیده است. در ماده (۱) آیین‌نامه مذکور تصریح شده: «بانک‌های دولتی موظفند با توجه به منابع خود، برای تأمین سرمایه در گردش متقاضیانی که دارای شرایط این آیین‌نامه و سایر شرایط عمومی می‌باشند، تسهیلات لازم را اعطا نمایند...». در ادامه این آیین‌نامه، مفادی در خصوص اعتراض مشتری در صورت رد درخواست وی، مقرر شده است.

پس از گذشت بیش از ۸ سال از تصویب آیین‌نامه پیش‌گفته، هیأت وزیران با استناد به مفاد آن، مقرراتی را برای شمول حمایت‌های مربوط به تأمین مالی به بنگاه‌های کوچک و متوسط به تصویب رساند. در مصوبه هیأت وزیران^۲ در جلسه ۱۳۹۵/۲/۱۵ مقرر شده که «در راستای اجرای کامل سیاست‌های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود»، «شرکت‌ها و واحدهای کوچک و متوسط تولیدی، صنعتی، کشاورزی و خدماتی به‌منظور بهره‌مندی از تسهیلات و تعهدات، از شمول تصویب‌نامه شماره...، تصمیم‌نامه^۳ شماره... و نیز شرط عدم بدهی غیرجاری و چک برگشتی، مستثنی» باشند (ماده ۱). به‌موجب مقرر مذکور، دولت

۱. مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۲۱۱۸۴۹/ت/۳۹۳۹۹هـ، مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.

۲. مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۱۸۵۴۹/ت/۵۳۰۹۷هـ، مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۹.

۳. سندی با عنوان «تصمیم‌نامه» در نظام حقوقی ایران، تعریف نشده است. در «راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران»، «تصمیم‌نامه» به این شرح تعریف شده است: تصمیمات اجرایی که توسط مرجع وضع اتخاذ می‌شود و مشتمل به آیین‌نامه، اساسنامه و تصویب‌نامه نمی‌باشد (مانند انتخاب نمایندگان مجلس برای عضویت در شوراها - یا تصمیمات نمایندگان ویژه موضوع اصل ۱۲۷ - همچنین تصمیمات اجرایی که دولت اتخاذ می‌نماید از قبیل مأمور کردن دستگاه‌ها یا تأیید توافقی‌هایی که دستگاه‌های اجرایی در سفرهای استانی در حدود اختیارات مقرر خود تنظیم نموده‌اند؛ ر. ک.: مهدی نیک‌نژاد [و دیگران] تهیه و تدوین، راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۱ (نسخه الکترونیک)، ص ۱۱۲؛ قابل دسترسی در نشانی اینترنتی:

<https://dotic.ir/News/View/1>

به‌نظر می‌رسد اطلاق عنوان «تصمیم‌نامه» به برخی از مصوبات دولت، به‌منظور مستثنا کردن آن‌ها از شمول اصل ۱۳۸ قانون اساسی ابداع شده است. طبق قسمت اخیر اصل ۱۳۸ قانون اساسی: «... تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی که آن‌ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد». پاسخ به این سؤال که آیا صرف تغییر عنوان یک مقرر می‌تواند مجوزی برای استثنا کردن آن از نظارت طبق سازوکار مقرر در اصل ۱۳۸ قانون اساسی و قوانین مربوط شود، مستلزم مجالی مستقل از پژوهش حاضر است.

تلاش کرد با مستثنا کردن بنگاه‌های کوچک و متوسط از برخی الزامات مقرراتی، اعطای تسهیلات به آن‌ها را تسهیل کند.

از دیگر مقرراتی که به‌تازگی با استناد به تصویبنامه مصوب اردیبهشت ۱۳۹۵ توسط هیأت وزیران به تصویب رسیده است، «تصویبنامه مشوق‌های حمایت از تولید و حفظ و ایجاد اشتغال» است.^۱ در ماده (۱) تصویبنامه مذکور مقرر شده است: «به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال برای بنگاه‌های کوچک و متوسط... که علاوه بر حفظ سطح اشتغال فعلی، اقدام به اشتغال جدید می‌نمایند و اطلاعات مربوط به حفظ اشتغال و افزایش سطح آن با تأیید کارگروه‌های تسهیل و رفع موانع تولید استانی و اطلاعات بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی از طریق سامانه‌های موجود مطابق دستورالعمل مصوب مشترک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و وزارت صنعت، معدن و تجارت در اختیار دستگاه‌های اجرایی موضوع این تصویبنامه قرار می‌دهند، مشوق‌های زیر در حوزه‌های مرتبط ارائه می‌گردد...». بدین ترتیب، مشوق‌های مندرج در این تصویبنامه، صرفاً به بنگاه‌هایی تعلق خواهد گرفت که حائز شرایط مذکور باشند. در ادامه ماده (۱) تصویبنامه مورد بحث، مشوق‌ها در چهار حوزه به شرح زیر مقرر شده‌اند:

۱. حوزه بیمه

الف - کارفرمایان واحدهای تولیدی، صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی و اصناف و شرکت‌های دانش‌بنیان که حداقل به مدت یک سال از زمان تقسیم بدهی نسبت به حفظ یا افزایش اشتغال نیروی انسانی کارگاه خود بر مبنای فهرست اسفند ماه سال ۱۴۰۰ اقدام نموده و لیست حق بیمه کارکنان شاغل را در طول دوره تقسیم ارسال و پرداخت نمایند، در صورت عدم استفاده از بخشودگی جرائم در طول دوره گذشته می‌توانند از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این تصویبنامه و حداکثر ظرف چهار ماه نسبت به درخواست تعیین تکلیف بدهی‌های قطعی شده مطابق قوانین، از بخشودگی جرائم متعلقه برخوردار شوند... .

۲. حوزه بانکی

بانک‌ها و موسسات اعتباری با توجه به مصوبه شورای پول و اعتبار نسبت به بخشش جرایم دیرکرد تسهیلات بانکی و امهال تسهیلات بانکی مربوط به بخش تولید اقدام می‌نمایند.

۳. حوزه مالیاتی

الف - جرائم مالیاتی مربوط به عملکرد سال ۱۴۰۰ کارفرمایان حقیقی و حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط در فعالیت‌های تولیدی مشروط به افزایش تولید در سال

۱. مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۱۲۵۵۲۲/ت/۵۹۸۱۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۷.

۱۴۰۰ نسبت به سال ۱۳۹۹ و داشتن حداکثر (۱۰۰) نفر نیروی کار تا پایان سال ۱۴۰۰ و پرداخت اصل بدهی بر اساس برنامه توافقی با سازمان امور مالیاتی کشور... بخشوده می‌شود....

ب - کارفرمایان حقیقی و حقوقی دارای پروانه بهره‌برداری از وزارتخانه‌های ذی‌ربط در فعالیت‌های تولیدی به شرط حفظ نیروی کار موجود در پایان سال ۱۴۰۰ و تداوم آن تا پایان سال ۱۴۰۱ می‌توانند درخواست تقسیط بدهی قطعی مالیاتی خود مربوط به سال ۱۴۰۰ را به سازمان امور مالیاتی کشور ارائه نمایند و سازمان مذکور... نسبت به تقسیط بدهی قطعی مالیاتی حداکثر تا (۳۶) قسط براساس توافق صورت‌گرفته اقدام می‌نماید....

۴. حوزه آموزش فنی و حرفه‌ای

- سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور مجاز است با رعایت قوانین و مقررات مربوط فضاهای آموزشی خود... را در جهت کمک به تحقیق و توسعه در اختیار کارفرمایان حقیقی و حقوقی به شرط حفظ نیروی کار موجود، قرار دهد....».

چنان‌که از عنوان و متن ماده (۱) تصویب‌نامه مورد بحث برمی‌آید، مشوق‌های برشمرده شده برای بنگاه‌ها، به‌صراحت با هدف «حفظ اشتغال و افزایش سطح آن» تدوین و تصویب شده است؛ به‌طوری‌که در تبصره ماده (۱) نیز مقرر شده «در صورت کاهش رقم اشتغال متقاضی در پایان سال ۱۴۰۱ نسبت به رقم اشتغال در پایان سال ۱۴۰۰، کلیه مشوق‌های موضوع این ماده کلاً لم‌یکن تلقی خواهد شد». بدیهی است رویکرد اتخاذ شده در تخصیص این مشوق‌ها، کاملاً بر نوع، شمول و دامنه حمایت از بنگاه‌ها تأثیرگذار است. برای مثال، چنان‌که رویکرد حمایتی افزایش صادرات بود، مشوق‌هایی متفاوت در تصویب‌نامه مورد بحث مقرر می‌شد.

به‌طورکلی، اشتغال را می‌توان به دو مقوله حمایتی و توسعه‌ای دسته‌بندی کرد. این دو مقوله، هم به لحاظ ماهیت و هم از حیث الزامات با یکدیگر متفاوتند. در اشتغال حمایتی، هدف اصلی، ایجاد انگیزه برای افراد و توانمندسازی خانوارهای هدف است و ایجاد ارزش افزوده، در اولویت‌های بعد قرار می‌گیرد. در حالی‌که در اشتغال توسعه‌ای، افزایش اشتغال از مجرای افزایش تولید و ایجاد ارزش افزوده، هدف اصلی سیاستگذار محسوب می‌شود. عدم انسجام در گزینش مدل اشتغال، در کنار عدم وجود متولی مشخص و ناپایداری منابع، از جمله مهمترین اسباب ناکامی قوانین و مقررات ناظر به این حوزه شمرده می‌شود.^۱

۱. ر.ک.: فاطمه عزیزخانی و محمدرضا عبدالهی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۵): (حمایت از تولید و اشتغال) تبصره ۱۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۸۳۵، بهمن ۱۴۰۱، صص ۱۳-۱۴.

۵

ارزیابی کیفیت قوانین منتخب در خصوص حمایت از کسب و کار

در این گفتار، با تمرکز بر پنج قانونی که در دو سال نخست مجلس یازدهم به طور خاص به منظور حمایت از کسب و کار - یا با در نظر داشتن هدف مذکور به عنوان هدف اصلی - به تصویب رسید، به نقد و ارزیابی عملکرد قانونگذار پرداخته خواهد شد. گرچه در مواردی، مصادیقی از دیگر قوانین و مقررات نیز برای توضیح دقیق تر ذکر خواهد شد. باید به این نکته توجه داشت که برخی از مباحثی که در ادامه آمده، با یکدیگر هم پوشانی داشته و در مواردی، حتی پیوندی علی و معلولی میان آن‌ها برقرار است. برای نمونه، در نظر نگرفتن ملاحظات مربوط به اجرا در برخی از قوانین حمایتی، ریشه در قانونگذاری طرح محور یا نبود تشریفات و رویه‌های ارزیابی تأثیرات قانون دارد. با وجود این، تلاش شده به فراخور اهمیت هر یک از نقصان‌ها در نظام تقنینی، مسائل اصلی با عناوین مستقل مورد بررسی قرار گیرند.

۱-۵. در نظر نگرفتن ملاحظات مربوط به اجرا

یکی از مهمترین نواقصی که برای قانونگذاری در ایران مطرح شده است، عدم توجه کافی قانونگذار به ملاحظات اجرایی احکام مصوب است. دلایل مختلفی برای این وضعیت قابل ذکر است؛ از جمله عدم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، قانونگذاری بدون نظرخواهی

کافی و بایسته از ذی‌نفعان و به‌ویژه بخش خصوصی.^۱ در ادامه درباره برخی از آن‌ها نکاتی مطرح خواهد شد.

به‌طور خاص، از آنجا که مقرر کردن هرگونه حمایت در قوانین و اعمال آن‌ها، تأثیرات گسترده و متفاوتی را بر کل اقتصاد و بنگاه‌ها می‌گذارد، باید در حین تصویب احکام مربوط، به معضلات اجرای آن‌ها نیز اندیشید. برای مثال، مالک و همکارانش در مطالعه‌ای راجع به دشواری‌های اجرای تدابیر حمایتی غیرتعرفه‌ای در برخی از کشورها، چنین نتیجه‌گیری کرده‌اند که «ممکن است اقدامات حمایتی غیرتعرفه‌ای که به شکل مقررات رویه‌ای و فنی اجرا می‌شوند، روی کاغذ بی‌ضرر به نظر برسند، اما به‌ویژه هنگام اجرای گزینشی، می‌توانند اصطکاک‌های زیادی را در مسیر جریان تجارت ایجاد کنند».^۲

حمایت‌های قانونی باید به‌نحوی تدوین و اجرا شوند که به ثبات محیط اقتصادی و تقویت اطمینان و قطعیت در کسب‌وکار بیانجامد. به‌دلیل ماهیت اغلب حمایت‌ها که مستلزم بار مالی برای دولت است، توجه به ملاحظات اجرایی در زمان تدوین و تصویب قوانین حمایتی واجد اهمیت است. در واقع می‌توان گفت تدوین و تصویب قوانین حمایتی با احتمال اجرای اندک، به دلیل ایجاد فضای عدم قطعیت، به کسب‌وکارها صدمه وارد می‌کند. بدین ترتیب، اگر شرایط و مقتضیات اجرای یک قانون حمایتی از بنگاه‌ها فراهم نباشد، توصیه می‌شود از تصویب قانون صرف‌نظر شود؛ چرا که دستکم انتظارات غیرقابل تحقق شکل نمی‌گیرد و بنگاه‌ها با واقع‌بینی از میزان تعهدات دولت، به برنامه‌ریزی و فعالیت ادامه می‌دهند. همه تلاش بنگاه‌ها، کاهش نااطمینانی محیط فعالیت‌شان است. این تلاش‌ها از طرق مختلف مانند کنترل بازار - با کاهش تعداد رقبا با توسل به ابزارهایی مانند قیمت‌گذاری غارتگرانه^۳ و ادغام - تشکیل کارتل یا کنترل سلیقه مصرف‌کنندگان با صرف هزینه برای تبلیغات و برندسازی است.^۴ بدیهی است که سیاست‌های حمایتی در قالب قوانین و مقررات نیز باید در راستای کاهش نااطمینانی و عدم قطعیت باشد و این کارکرد، با ویژگی قابل اجرا بودن آن‌ها قابل تأمین خواهد بود.

۱. از منظر دیگر، اجرای قانون نیز مستلزم وجود ابزارها و شرایطی است. برای نمونه، یکی از الزامات اجرای قانون، وجود بوروکراسی توانمند است. ویژگی‌های این‌گونه بوروکراسی در این عناوین توضیح داده شده است: (۱) یکپارچگی (انسجام)؛ (۲) رسانایی؛ (۳) هماهنگی؛ (۴) پاسخگویی؛ ر. ک.: احمد مرکز‌المیری، «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، *فصلنامه حقوق اداری*، سال ششم، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۰۹-۲۳۷.

۲. مالک، آتاس و دیوان، پیشین، ص ۳۷.

۳. "Predatory pricing"، به‌معنای عرضه کالا به قیمتی کمتر از قیمت تمام‌شده برای خارج کردن بنگاه رقیب از بازار است.

۴. See Ha-Joon Chang and Antonio Andreoni, "Industrial Policy in the 21st Century", Volume 51, Issue 2, Forum 2020, March 2020, pp. 324-351.

در ادامه در قالب سه مبحث، برخی از مهمترین احکام مربوط به تولید و عرضه مسکن، تسهیل مجوزهای کسب و کار، و ارتقاء و بهبود صنعت خودرو، از منظر نقصان عدم توجه کافی و بایسته ملاحظات اجرا مورد بررسی قرار گرفته است.

۱-۱-۵. احکام مربوط به تولید و عرضه مسکن

در «قانون جهش تولید مسکن» (۱۴۰۰/۵/۱۷)، تکالیف متعددی برای دستگاه‌ها در قالب پنج فصل به این شرح مقرر شد: اول: تأمین منابع مالی برای ساخت مسکن؛ دوم: تأمین زمین؛ سوم: تأمین مصالح ساختمانی؛ چهارم: تأمین خدمات ساختمانی؛ پنجم: سایر موارد. احکام «قانون جهش تولید مسکن»، با هدف تسهیل و افزایش تولید مسکن به تصویب رسید. در ماده (۱) قانون مورد بحث مقرر شده است: «دولت موظف است نیاز سالانه مسکن کشور را بر اساس اعلام وزارت راه و شهرسازی مستند به مطالعات طرح جامع مسکن، در مناطق شهری و روستایی تأمین نماید و به‌نحوی برنامه‌ریزی و اقدام کند تا در چهار سال نخست اجرای این قانون، سالانه به‌طور متوسط حداقل یک میلیون واحد مسکونی در کشور برای متقاضیان واجد شرایط بر اساس قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ و آیین‌نامه‌های مربوطه عرضه گردد».

نکته بسیار مهم، بار مالی اجرای هر یک از احکام قانون مورد بحث برای دستگاه‌های اجرایی است. گرچه در ماده (۳) قانون مذکور، تشکیل «صندوق ملی مسکن» به‌منظور «ایجاد هم‌افزایی، تقویت توان حمایتی و تخصیص بهینه منابع مالی بخش مسکن، با کارکرد تجمیع و تخصیص منابع مالی موضوع این قانون» پیش‌بینی شده است. همچنین پیش از آن، مقرر شده تا زمان تشکیل و استقرار صندوق ملی مسکن، «حساب ملی مسکن» به نام وزارت راه و شهرسازی نزد خزانه‌داری کل کشور تشکیل شود. با وجود این، مهمترین معضل در اجرای چنین قوانینی، تأمین منابع مالی مورد نیاز است.^۱

صاحب‌نظران بسیاری در حوزه‌های سیاست‌گذاری و مقررات‌گذاری، پیش‌بینی منابع مالی اجرای سیاست‌ها و مقررات را یکی از مؤلفه‌های اصلی هر سیاست و مقرر بر شمرده‌اند. برای نمونه، اسمیت^۲ و لریمر^۳ با طرح فرضیه‌ای با عنوان «انسجام قانونی»،^۴ در چارچوب

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح دوفوریتی جهش تولید مسکن (خلاصه مدیریتی)»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، شماره مسلسل ۲۵۰۱۷۳۶۴، ۲۹/۱۰/۱۳۹۹.

2. Kevin B. Smith

3. Christopher W. Larimer

4. “statutory coherence” hypothesis

نظریه مازمانیان و ساباتیه،^۱ هفت عنصر خاص انسجام قانونی را بدین شرح ذکر می‌کنند:

۱. اهداف روشن؛ ۲. نظریه علیّ تام؛ ۳. منابع کافی؛ ۴. یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان‌های مجری؛ ۵. قواعد تصمیم‌گیری سازمان‌های متکفل اجرا؛ ۶. تعهد سازمان‌های مجری به اهداف سیاست؛ و ۷. مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست.^۲ در فرضیه انسجام قانونی، «خروجی‌های فرایند اجرا، تا حدی متعیّن از چگونگی تصریح اهداف از جانب قانون مصوب هستند. این فرضیه، همچنین، اقدامات لازم برای تحقق آن اهداف را مشخص می‌کند، بازیگران ذی‌صلاح برای اجرای این اقدامات را شناسایی می‌کند، منابع کافی را به آن‌ها تخصیص می‌دهد و نظامی از نظارت و پاسخگویی^۳ را مستقر می‌سازد».^۴

یکی از وجوهی که قانونگذار باید در حین وضع قانون به دقت مد نظر قرار دهد، منابع مالی در دسترس، یا دستکم منابع قابل دسترس در زمان تعیین شده است. چنانکه قانونگذار بدون در نظر گرفتن هزینه‌های اجرای احکام، اقدام به قانونگذاری کند، محصولی خلق کرده که صرفاً بر روی کاغذ باقی خواهد ماند. محدودیت مندرج در اصل هفتادوپنجم قانون اساسی^۵ نیز بر همین مبنا مقرر شده است.

۲-۱-۵. احکام مربوط به شفاف‌سازی انواع و شرایط مجوزهای کسب‌وکار

به‌منظور اصلاح نظام مجوزدهی در جهت تسهیل و تسریع صدور مجوزها، اولین گام، شفافیت انواع مجوزهای مورد نیاز برای هر کسب‌وکار و شرایط، مدارک و زمان لازم برای اخذ هر مجوز است. بر این اساس، قانونگذار در ماده (۶۲) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر کرد: «در کلیه مواردی که فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی منوط به اخذ مجوز اعم از گواهی، پروانه، جواز، استعلام یا موافقت و موارد مشابه آن از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی است، دستگاه‌های مذکور موظفند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول‌بودن فعالیت به اخذ

1. Daniel Mazmanian and Paul Sabatier

۲. کوین‌بی اسمیت و کریستفر دلبیو لریمر، *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶، صص ۲۷۶-۲۷۷.

3. control and accountability

۴. همان، ص ۲۶۸.

۵. طبق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن را رسماً به کارگروهی متشکل از معاونت، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، معاونت حقوقی رئیس جمهور، وزراء امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و اقتصادی به‌عنوان ناظر اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین‌شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است و بالاترین مقام دستگاه و مقامات و مدیران مجاز از طرف وی مسئول حسن اجرای این حکم می‌باشند...».

بدین ترتیب، قانونگذار با خوش‌بینی بسیار نسبت به اقدام فوری و همکاری همه دستگاه‌های اجرایی و البته با برآوردی غیرواقع‌بینانه در خصوص وضعیت قوانین، مقررات و رویه‌های هر دستگاه در صدور مجوزهای کسب و کار، سه ماه به دستگاه‌های اجرایی فرصت داد تا فهرست، شرایط و دیگر ویژگی‌های هر مجوز تحت صلاحیت خود را به یک کارگروه ارسال کنند. اما نکته بسیار مهم در جمله پایانی قسمت نقل‌شده از ماده (۶۲) «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه...» آن است که ضمانت اجرای بسیار شدیدی برای استتکاف دستگاه‌های اجرایی از الزام گفته‌شده، مقرر شد؛ بدین ترتیب که اگر دستگاهی، انواع، شرایط و... مجوزهای خود را در مهلت سه‌ماهه به کارگروه ارسال نکند، الزام اخذ مجوز برای آن کسب و کارها ممنوع است. به عبارت دیگر، طبق این حکم، الزام به اخذ مجوز فقط برای کسب و کارهایی قانونی است که مشخصات آن‌ها در بازه زمانی سه‌ماهه به کارگروه ارسال شده باشد.

در همان زمان تصویب نیز تردیدی در غیرقابل اجرا بودن تکلیف مقرر شده و همچنین ضمانت اجرای پیش‌بینی‌شده نبود. اگر ضمانت اجرای مذکور جدی گرفته می‌شد، نظام مجوزدهی در کشور با اختلالی جدی مواجه می‌شد؛ چرا که بسیاری از احکام قانونی و مقرراتی معتبر، باید نادیده گرفته می‌شدند و بسیاری از کسب و کارهایی که جزء مشاغل حساس به‌شمار می‌آیند، بدون نیاز به مجوز، می‌توانستند توسط متقاضیان آغاز شوند. به همین دلیل بود که این مقرر در اصلاحات بعدی ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱ و ۱۳۹۴/۲/۲۰) حذف شد.

با این همه، با گذشت بیش از یک دهه از الزام دستگاه‌ها به شفاف‌کردن مجوزها، همچنان قانونگذار، درج این الزام در قوانین را ادامه می‌دهد و شگفت‌آور این‌که ضمانت‌اجراهایی غیرواقع‌بینانه و غیر مؤثر را بر سیاق ضمانت‌اجرای پیش‌گفته به تصویب می‌رساند. چنان‌که در تبصره (۳) «الحاقی به ماده (۷) - به موجب اصلاحیه مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ - مقرر شده است:

«کلیه مراجع صادرکننده مجوز موظفند ظرف چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، نسبت به اظهار عنوان و تکمیل شناسنامه صدور، تمدید، اصلاح و لغو مجوزها بر اساس استاندارد تعیین شده طبق ضوابط قانونی توسط هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار بر روی درگاه ملی مجوزهای کشور به صورت الکترونیکی اقدام کنند. در صورت عدم اظهار و ثبت و تکمیل اطلاعات موضوع این ماده بر روی درگاه مذکور در مهلت زمانی تعیین شده، الزام اشخاص به اخذ مجوزی که اطلاعات آن در این درگاه ثبت نشده، ممنوع است...».

به نظر می‌رسد اثربخشی تهدید مندرج در حکم پیش گفته نیز مانند احکام مشابه پیشین، صرفاً روی کاغذ باقی خواهند ماند و نمی‌تواند به عنوان ابزاری مؤثر برای الزام دستگاه‌ها به شفاف‌سازی مجوزها، کارآمد باشد. چنان‌که با گذشت بیش از دو سال از انقضای مهلت دستگاه‌ها از اجرای حکم قانونی ذکر شده، همچنان تلاش‌ها برای الزام همه دستگاه‌ها به اعلام و بارگذاری مجوزهای تحت صلاحیت آن‌ها ادامه دارد. به طوری که در آبان ماه ۱۴۰۱، رئیس مرکز بهبود کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی درباره دستگاه‌هایی که هنوز صدور مجوزهای آن‌ها از طریق درگاه ملی مجوزها تعیین تکلیف نشده، چنین اظهار کرده است: «در مجوزهای دستگاهی، هنوز به جز دو سه دستگاه از جمله سازمان برنامه و بودجه، وزارت کشور و وزارت راه و شهرسازی و یکی دو دستگاه دیگر، مجوز سایر دستگاه‌ها تسهیل شده و بعضی نیز از نظر فنی مشکل دارند... بدنه دستگاه‌ها و رده‌های پایین‌تر که با مردم مستقیم مواجه هستند، به شرایط پیش از قانون تسهیل خو گرفته‌اند؛ البته وزراء، معاونان و سران دستگاه‌ها تا حدود زیادی پذیرفته‌اند که قانون جدید را اجرا کنند، اما وقتی به لایه‌های پایین‌تر می‌رود و بخشی که با مردم در تماس است، مقاومت می‌کنند که لازم است سران دستگاه‌ها بر اجرای دستورات در لایه‌های میانی تأکید و نظارت کنند»^۱.

۳-۱-۵. احکام مربوط به ارتقاء و بهبود صنعت خودرو

بسیاری از احکام مندرج در «قانون ساماندهی صنعت خودرو» (مصوب ۱۴۰۰/۸/۲۶)، احکامی غیرقابل اجرا به نظر می‌رسند و قانونگذار در تصویب آن‌ها، ملاحظات واقع‌بینانه و متناسب با شرایط کشور را در نظر نگرفته است. از جمله در تبصره «۲» ماده (۶) مقرر شده است: «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن

۱. جوان‌آنلاین، «تعیین تکلیف تمام مجوزهای دستگاهی کسب‌وکار به جز ۳۲ مورد»، ۱۰ آبان ۱۴۰۱، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی: <https://www.javanonline.ir/fa/news/1112978>

این قانون، آیین‌نامه اجرایی ارتقای کیفیت تولید خودرو، کاهش مصرف سوخت، اجرای کامل استانداردهای مصوب و استانداردهای مورد نیاز قطعه‌سازی، استانداردهای ایمنی و آلاینده‌گی و همچنین رقابت‌پذیر نمودن و توسعه شبکه و کیفیت خدمات پس از فروش را تهیه و جهت تصویب به هیأت وزیران تقدیم کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است آیین‌نامه مذکور را پس از تصویب در هیأت وزیران جهت اجرا به کلیه خودروسازان و مراکز ذی‌ربط ابلاغ نماید).

دو نکته راجع به حکم گفته‌شده از منظر ضرورت در نظر گرفتن ملاحظات اجرا، قابل توجه است:

نخست: پیش‌فرض قانونگذار در حکم مورد بحث، امکان حل و فصل عمده‌ترین معضلات صنعت خودروسازی کشور به وسیله تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی راجع به «ارتقای کیفیت خودرو»، «کاهش مصرف سوخت»، «اجرای کامل استانداردهای مصوب و استانداردهای مورد نیاز قطعه‌سازی»، «استانداردهای ایمنی و آلاینده‌گی» و «رقابت‌پذیر نمودن توسعه شبکه و کیفیت خدمات پس از فروش» بوده است. در حالی که تحقق هر یک از مقولات گفته‌شده، به جز وضع مقرره، مستلزم وجود یا تحقق بسیاری از شرایط، ابزارها و... است. تدوین و تصویب آیین‌نامه در خصوص هر یک از اهداف مندرج در حکم، جزئی از انبوه الزامات مورد نیاز برای تحقق آن‌ها به‌شمار می‌رود.

دوم: نکته دیگر، به بازه زمانی سه‌ماهه به وزارت صنعت، معدن و تجارت برای تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی برشمرده‌شده و تقدیم آن‌ها به هیأت وزیران بازمی‌گردد. تجربه عبرت‌آموز تدوین «آیین‌نامه واردات خودرو» (مصوب ۱۴۰۱/۵/۲۶) و طرح مباحث چالش‌برانگیز و دامنه‌دار در خصوص هر یک از بندهای مقرر در آیین‌نامه مذکور، حاکی از دشواری‌های تدوین آیین‌نامه در حوزه صنعت خودرو، مانند دیگر موضوعات، است. باید به این واقعیت نیز توجه داشت که مسأله واردات، در مقابل مسائلی مانند ارتقای کیفیت تولید خودروها، کاهش مصرف سوخت و...، مسأله‌ای به مراتب ساده‌تر محسوب می‌شود.

شایان ذکر است که برخلاف نظر قانونگذار که تحول در تقریباً همه حوزه‌های صنعت خودرو ضرورت دارد و این تحول باید بر مبنای آیین‌نامه‌های اجرایی (پس از تهیه و تصویب) عملیاتی شود، وزارت صنعت، معدن و تجارت در برخی گزارش‌های راجع به صنعت خودرو، تحولاتی را شرح می‌دهد که نه فقط آغاز شده، بلکه به‌زودی به نتیجه خواهد رسید. برای نمونه، در مقدمه گزارش منتشرشده در خرداد ۱۴۰۱ آمده است: «صنعت خودروی ایران، با

وجود افت تولید ناشی از تحریم‌های یک‌جانبه ظالمانه، هم‌اکنون در جمع ۲۰ کشور برتر خودروساز دنیا قرار دارد. ... در فصل اول [گزارش]، دستیابی به اهداف ارائه شده است؛ دستیابی به این اهداف، حاصل اجرایی شدن بخشی از سازوکارهای نوین است و با اجرای این سازوکارها، جهش قابل توجهی در دستیابی به اهداف حاصل خواهد شد. ... محتوای این گزارش، بیانگر تغییر بینش (پارادایم) و آغاز فرایند تحول در صنعت خودروی کشور است. بنابراین اگرچه وضعیت کنونی صنعت خودروی کشور قابل قبول نیست، اما روند تحول در این صنعت رشد مطلوبی دارد و اجرایی شدن سازوکارهای طراحی شده، نویدبخش آینده روشنی در این صنعت است.^۱ بنابراین، از نظر وزارت صمت، سازوکارهای لازم طراحی شده و در حال اجراست و این نظر، اساساً با نظر قانونگذار که آغاز تحولات صنعت خودرو را منوط به تهیه و تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی متعدد می‌داند، متفاوت است.

۵-۲. قانونگذاری بدون انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون

۵-۲-۱. چپستی و ضرورت ارزیابی تأثیرات قانون

یکی از تدابیر معمول برای ارتقای کیفیت قانون، انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون» (RIA)،^۲ پیش و پس از تصویب هر قانون است. ارزیابی تأثیرات هر مصوبه (اعم از قانون یا مقررات) در قالب دو نوع ارزیابی معطوف به آینده (یا پیشینی)^۳ و ارزیابی معطوف به گذشته (یا پسینی)^۴ صورت می‌گیرد. ارزیابی تأثیرات پیشینی (یا ارزیابی معطوف به آینده)، پیش از تصویب مقررره انجام می‌شود و هدف از آن، به‌دست آوردن تصویری از آثار احتمالی یا بالقوه يك مصوبه است. اما ارزیابی تأثیرات پسینی (یا ارزیابی معطوف به گذشته) پس از اجرای

۱. ر. ک: وزارت صنعت، معدن و تجارت، «گزارش تحول صنعت خودرو»، خرداد ۱۴۰۱، ص ۹.

۲. برای مطالعه راجع به تعریف، انواع، سازوکارهای اجرا، نهادهای اجرا و دیگر مسائل مربوط به ارزیابی تأثیرات قانونگذاری/ مقرراتگذاری، برای نمونه، ر. ک:

- کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر. «ارزیابی آثار مقرراتگذاری: نگاهی اجمالی»، ترجمه مسلم آقایی طوق، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقرراتگذاری: به‌سوی مقرراتگذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲؛

- راضیه امامی مبینی و محمد آزادانی، «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹؛

- کالین کرکپاتریک، «اصول ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن»، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۰۱، خرداد ۱۳۹۱؛

- لوئیس مدر، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰؛

- احمد مرکزالمیری، «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون بررسی موردی ارزیابی‌های انجام‌شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۵۰، تیر ۱۳۹۱.

3. Prospective (*ex ante*)

4. Retrospective (*ex post*)

قانون مورد بررسی قرار می‌گیرد و هدف اصلی آن، بررسی اثر واقعی قانون یا مقررده مصوب و اجرا شده (یا اجرا نشده) است.

به دلایل مختلف، ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، شایع‌ترین و رایج‌ترین نوع ارزیابی تأثیرات است.^۱ بدین ترتیب که در کشورهای پیشرو در مقررات‌گذاری اقتصادی، تأثیرات هر مقررده بر رقابت تجاری و جریان سرمایه‌گذاری، رقابت در بازار داخلی، هزینه‌های اجرایی و فعالیت بخش کسب و کار، هزینه‌های اداری برای کسب و کارها، حقوق مالکیت، پژوهش و نوآوری، مصرف‌کنندگان، گروه‌ها و بخش‌های ویژه، کشورهای خارجی و روابط بین‌المللی، نهادهای عمومی، و اقتصاد کلان، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.^۲

برای ارزیابی تأثیرات قوانین، نهادهایی با ساختارهای مختلف در دنیا تشکیل شده است. نمونه‌ای از این نهادها، «آزمایشگاه‌های سیاست‌گذاری»^۳ هستند. این نهادها که با عناوین مختلفی، مانند مراکز اقدام و آزمایشگاه‌های نوآوری، «واحدی علمی و اجرایی هستند که با بررسی رفتار عواملان اقتصادی در مواجهه با مداخلات مختلف سیاستی یا در موقعیت‌های مختلف، شناخت از رفتارهای بروز یافته واقعی در هنگام انجام مداخلات یا کاربست سیاست‌ها را ممکن ساخته و به این ترتیب امکان ارزیابی اثربخشی و کارایی سیاست‌ها را پیش، حین و پس از اجرای آن‌ها فراهم می‌سازند».^۴

روش‌های نوین و کارآمد ارزیابی تأثیرات قانون، در قالب فنون ارزیابی سیاست‌گذاری اعمال می‌شوند. روند طراحی سیاست از چندین مرحله تشکیل یافته که به ترتیب عبارتند از: (۱) تجزیه و تحلیل نیاز جامعه هدف؛ (۲) تعریف مسأله؛ (۳) تولید ایده؛ (۴) آزمایش کردن؛ (۵) پیاده‌سازی؛ (۶) و ارزیابی. شش مرحله مذکور در آزمایشگاه‌های سیاست‌گذاری به سه فاز قابل تقسیم هستند: فاز اول: پیش‌بینی و تعریف مسئله؛ فاز دوم: طراحی و آزمایش؛ و فاز سوم: ارزیابی و اجرا. در فاز نخست سیاست‌گذاری، یعنی پیش‌بینی و تعریف مسئله، از داده‌های حساس در زمان واقعی استفاده می‌شود که مشتمل بر داده‌های فیزیکی و داده‌های مجازی (رسانه‌های اجتماعی) است. علاوه بر این، از رویکردهای نوآورانه، مانند جمع‌سپاری، برای پیش‌بینی و شناسایی مشکلات نیز استفاده می‌شود. این امر منجر به دسترس بودن

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران: ۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۸۳۰، آبان ۱۴۰۰، صص ۱۵-۱۸.

۲. ر. ک.: مسعود فریادی، «سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران»، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، صص ۶۵-۷۰.

3. Policy Lab

۴. جواد عرب یارمحمدی و سعیده احمدی، «جایگاه، ضرورت و اهمیت ایجاد و استفاده از آزمایشگاه‌های سیاست‌گذاری در تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، پژوهشکده امور اقتصادی، تابستان ۱۴۰۱، ص ۳.

اطلاعات (در زمان واقعی) می‌شود که پیش‌بینی‌های دقیق‌تری را نسبت به پیش‌بینی‌هایی که صرفاً مبتنی بر تخصص هستند، میسر می‌سازد. فاز دوم سیاست‌گذاری، طراحی و آزمایش، باید بتواند همکاری بین دولت، سازمان‌های خصوصی و شهروندان را در روند تصمیم‌گیری و انتخاب گزینه‌های سیاستی تضمین کند. این امر مستلزم استفاده از رویکردهای تحلیلی پیشرفته‌تر مانند تجزیه و تحلیل احساسات، تجزیه و تحلیل شبکه‌های اجتماعی، فنون تجسم و شبیه‌سازی رایانه‌ای است تا زمینه مشارکت سایر ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری فراهم شود. چالش عمده در این مرحله، ادغام منابع مختلف داده، انجام تجزیه و تحلیل پیشرفته‌تر و اطمینان از مشارکت شهروندان در ایجاد زیرساختی است که امکان همکاری و ادغام داده‌ها را فراهم می‌کند. در سیاست‌گذاری سنتی، دولت‌ها اغلب به جای فرایند تصمیم‌گیری، شهروندان را در مرحله بعدی (یعنی مرحله اجرا) درگیر سیاست‌گذاری می‌کنند. فاز سوم سیاست‌گذاری در آزمایشگاه‌های سیاست‌گذاری با عنوان ارزیابی و اجرا، امکان اجرای سیاست مشترک و ایجاد خدمات مشترک توسط دولت، کسب‌وکارها و شهروندان را فراهم می‌کند.^۱

باید به این نکته توجه داشت که انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، سوای هزینه‌های گزاف و بهره‌مندی از کارشناسانی توانمند و متخصص، با دشواری‌ها و پیچیدگی‌هایی همراه است و جدی نگرفتن این فرایند و در دست‌ورکار قرار نگرفتن این ابزار در بسیاری از نظام‌های تقنینی، به همین دلایل بازمی‌گردد. علاوه بر این، برخی گرایش‌ها در شیوه‌های مقررات‌گذاری، ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری را با مشکلات جدی مواجه می‌کند. برای نمونه، یکی از مسائل بسیار پیچیده پیش روی ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، مقررات‌گذاری روزافزون در فرایندها است که بر اساس آن، «اشخاص حقوقی باید فرایند مخاطرات را شناسایی کنند، خطر یا ریسک را ارزیابی نمایند و نظام کنترل ریسک را طراحی کنند. در شرایطی که طیف وسیعی از فعالیت‌های تولیدی، تحت نظارت و کنترل قرار دارد، برآورد هزینه‌های احتمالی رعایت مقررات از قبل تقریباً ناممکن است. در حوزه‌هایی که افزایش هزینه‌های مقررات‌گذاری محتمل باشد، به طور فزاینده‌ای از این گونه رویکردهای مقررات‌گذاری استفاده می‌شود».^۲

۲-۲-۵. محوریت ویژگی کارایی در ارزیابی تأثیرات قانون

در پنج قانون مصوب دو سال نخست مجلس یازدهم که بر تحلیل محتوای آن‌ها در این

۱. ر. ک.: همان، صص ۲۴-۲۶.

۲. ر. کس دیتون اسمیت، «بررسی تجربه اجرای نظام ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در استرالیا»، ترجمه جعفر شفیعی سردشت، در: کرکپاتریک و پارکر، پیشین، صص ۲۲۳-۲۲۴.

نوشتار تأکید می‌شود، بسیاری از احکام ناظر به تعیین تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی به منظور حمایت از ساخت مسکن، ارتقای کیفیت صنعت خودرو، تسهیل و تسریع صدور مجوزهای کسب و کار برای متقاضیان، و گسترش فعالیت شرکت‌های دانش‌بنیان مقرر شده است. طبعاً، مهم‌ترین ارزیابی تأثیرات چنین احکامی، ارزیابی اثربخشی^۱ (کارایی/ کارآمدی) احکام مصوب است. یکی از وجوه مهم ارزیابی تأثیرات قانون، ارزیابی کارآمدی و اثربخشی احکام قانونی پیشین در همان موضوع است. به عبارت دقیق‌تر، هر حکم جدید، باید با آگاهی از نحوه اجرای احکام پیشین در همان حوزه و دلایل اجرای ناقص یا عدم اجرا، وضع شود. تنها در این صورت است که اقدام به قانونگذاری قابل توجه و منطقی خواهد بود. بدین ترتیب، می‌توان گفت قانونگذاری در هر موضوع، بدون ارزیابی دقیق قوانین و مقررات پیشین و در اختیار داشتن اطلاعات کیفی و کمی دقیق از مؤلفه‌های مرتبط، به احتمال بسیار زیاد، نتیجه مورد نظر قانونگذار را در پی نخواهد داشت؛ چرا که بدون اطلاع از موانع موجود در اجرای احکام قانونی سابق، اصلاح کارآمد آن احکام یا وضع احکام جدید، راه‌گشا نخواهد بود.

در تهیه پیش‌نویس قانون، اثربخشی، معیار نهایی کیفیت قانون محسوب می‌شود. اثربخشی، «بازتاب‌دهنده آن است که قانون تا چه حد توانسته سازوکارهای مناسبی را برای ایجاد نتایج مورد نظر خود تعیین کند».^۲ برای اثربخشی قانون، یک متن قانونی باید به موارد زیر پردازد:

(۱) تبعات اصلی قانون را پیش‌بینی کند و آن‌ها را در فرایند تهیه پیش‌نویس قانون مدنظر قرار دهد؛

(۲) اهداف و نتایج مورد نظر خود را به وضوح مشخص کند؛

(۳) ابزارهای لازم و مناسب و روش‌های اعمال قانون را مشخص کند،

(۴) اثربخشی واقعی قانون را به صورت مداوم و منظم بررسی و ارزیابی کند».^۳

اثربخشی از طریق دو شیوه قابل تحقق است: روش نخست، کارآمدی است که به معنای صرف حداقل هزینه برای دستیابی به بهترین نتیجه در هر اقدام قانونگذارانه است. معیار کارآمدی، به انتخاب بهترین و مناسب‌ترین راه‌حل از حیث میزان هزینه مالی دلالت دارد و طبعاً متخصصان اقتصادی در گروه تهیه پیش‌نویس قانون در این خصوص، نقش برجسته‌ای بر عهده دارند. روش دوم، از طریق شفافیت، دقت و عدم ابهام است؛ «شفافیت یا وضوح، به معنی روشن و قابل فهم بودن قانون است. دقت، به معنی دقیق بودن عبارات یا جزئیات قانون است. عدم ابهام به معنی دقیق و مشخص بودن معنای قانون است. ... وضوح، دقت

1. Effectiveness

۲. هلن زانتاکی، *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱، ص ۱۵.

۳. همان، ص ۱۶.

و عدم ابهام منجر به پیش‌بینی‌پذیری قانون می‌شود. پیش‌بینی‌پذیری به مخاطبان قانون که شامل اعمال‌کنندگان آن نیز می‌شود، امکان فهم محتوای قانون را می‌دهد. پیش‌بینی تأثیر قانون یکی از عناصر مهم اثربخشی و حکومت قانون است...^۱.

زانتاکی در اثر ارزشمند خود، هدف نهایی قانونگذاری را کارایی (Efficacy) می‌داند و کارایی را به معنای میزان دستیابی مقررانگذازان به اهداف خود در نظر می‌گیرد و به‌طور دقیق‌تر، اثربخشی را اعم از کارایی می‌داند. اما به این نکته توجه می‌دهد که متخصصان خارج از حوزه مطالعات قانونگذاری، می‌توانند تفاوت بین «کارایی» و «اثربخشی» را تبیین کنند.^۲ گرچه زانتاکی تصریح می‌کند که در اثر خود، «اثربخشی» را همان «کارایی» خوانده است. در نهایت، از نگاه وی با توجه به نقش تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون، کارایی «می‌تواند به‌عنوان ظرفیت یک قانون برای رسیدن به اهداف مورد نظر باشد».^۳

برخی صاحب‌نظران، بر خلاف نظر پیش‌گفته، با دقت مفهومی بیشتری قائل به تفکیک میان معیارهای مورد بحث شده‌اند. چنان‌که مدر می‌نویسد، اغلب سه معیار تأثیرگذاری،^۴ نتیجه‌بخشی (کارایی)^۵ و کارآمدی^۶ برای ارزیابی هر قانون ذکر شده است.^۷ سه معیار مذکور که به‌لحاظ مفهومی به یکدیگر شبیه بوده و واجد هم‌پوشانی‌هایی هستند، باید در هر مرحله از قانونگذاری، یعنی از تهیه پیش‌نویس متن تا ارزیابی اجرا، مد نظر قرار گیرند. «تأثیرگذاری» عبارتست از میزان گرایش‌ها یا رفتارهای عینی مخاطبان قانون با آنچه که قانونگذار اراده و تجویز کرده است. برای ارزیابی معیار تأثیرگذاری قانون دو سؤال قابل طرح است؛ نخست این‌که آیا قانون اجرا و رعایت شده است؟ و دوم این‌که آیا میزان اطاعت یا اجرای هنجار مربوط را می‌توان به دلیل تصویب قانون مورد بحث دانست؟^۸ ارزیابی تأثیرگذاری قانون، به

۱. همان، صص ۱۶-۱۷.

۲. برای مثال، برندی چمبرز (Bradnee Chambers)، نظام خاصی برای نشان دادن طیف مفهومی اثربخشی (Effectiveness) - آنچه که زانتاکی کارایی (Efficacy) می‌خواند - پیشنهاد کرده است. وی از معیاری استفاده می‌کند که عملکرد قانونگذاری با اهداف آن مطابقت پیدا می‌کند. چمبرز بین مدل‌های زیر قائل به تفکیک می‌شود:

- مدل‌های قاعده‌محور کارایی که بر میزان مقبولیت قاعده تمرکز دارند؛
- مدل‌های اجتماعی - حقوقی که کارایی را با ارجاع به میزان تبعیت از قوانین در چارچوب هنجارهای اجتماعی و ارزش‌های قلمرو مورد نظر و یا با ارجاع به مشروعیت آن‌ها که در نهایت منجر به تبعیت می‌شود، می‌سنجند؛
- مدل حقوقی اقتصادی که هزینه - فایده به‌عنوان معیاری برای کارایی در نظر گرفته می‌شود؛
- مدل‌های روابط بین‌المللی که به دنبال تمایز شفاف‌تر میان کارایی، اجرای قانون و مشروعیت آن هستند؛
ر. ک.: همان، ۱۲-۱۳.

۳. همان، ص ۱۲.

4. Effectiveness

5. Efficacy

6. Efficiency

۷. مدر، پیشین، صص ۳۱۳-۳۱۶.

۸. همان، ص ۳۱۴.

قانونگذار برای فهم این موضوع که تا چه حد در ارزیابی ضرورت وضع قانون برای تغییر رفتار مخاطبان موفق عمل کرده است و این که آیا کیفیت تصویب قانون به نحوی بوده است که از اثر مورد انتظار برخوردار باشد، کمک می‌کند. بدین ترتیب، هم اصل اقدام قانونگذارانه و هم کیفیت قانون، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

«نتیجه‌بخشی» به معنای میزان دستیابی به عمل تقنینی به اهداف خود است. از آنجا که قانونگذاری اصولاً با در نظر گرفتن مجموعه‌ای از سیاست‌ها و اهداف صورت می‌گیرد، و در واقع اقدام تقنینی به مثابه اعمال سیاستگذاری تقنینی شمرده می‌شود، برای ارزیابی نتیجه‌بخشی قانون باید به اهداف قانونگذار با رجوع به منابع قابل اتکا و در دسترس پی برد. از جمله این منابع، گزارش‌های توجیهی‌ای هستند که به ضمیمه طرح‌ها و لوایح قانونی ارائه می‌شوند. نتیجه‌بخشی قانون، نسبت به اثرگذاری قانون، نتیجه‌ای قابل قبول‌تر و کامل‌تر است؛ چرا که اثرگذاری می‌تواند ناشی از دلایلی غیر از قانون مورد ارزیابی باشد؛ اما نتیجه‌بخشی، به‌طور حتم، اثر قانون محسوب می‌شود.

«کارآمدی»، به رابطه میان هزینه‌ها و منافع یک قانون اطلاق می‌شود. به عبارت دقیق‌تر، ارزیابی کارآمدی هر قانون، به معنای بررسی هزینه‌های یک قانون و میزان اهدافی است که قانون به آن نائل شده است. هزینه‌ها، در برگیرنده پیامدهای مستقیم مالی اجرا و تبعیت از قانون و همچنین هزینه غیرمادی (عدم رضایت روانی و احساسی) است. منافع نیز در برگیرنده اهداف قانونگذاری است.^۱

چنان‌که گفته شد، در ارزیابی تأثیرات قانون، فارغ از ظرایف و دقایق نظری هر یک از واژه‌های کارآمدی، کارایی، اثربخشی، و نتیجه‌بخشی در متن هر یک از علوم اقتصاد، مدیریت، سیاستگذاری و... باید بر کیفیت و کمیت تحقق اهداف مندرج در حکم قانونی و اجرای منویات قانونگذار در حین تصویب هر حکم قانونی تمرکز کرد.

۳-۲-۵. وضعیت ارزیابی تأثیرات قانون در ایران

در ایران، در حین رسیدگی و بررسی لوایح و طرح‌ها در دولت و مجلس، فرایند ارزیابی ویژه‌ای از حیث تأثیرات قطعی یا احتمالی اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و... صورت نمی‌گیرد. تنها مقرر در خصوص ارزیابی طرح‌ها و لوایح، در قسمت اخیر ماده (۱۲۷) «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» به این شرح درج شده است: «طرح‌ها

نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به‌وضوح درج شود و دارای موادی متناسب با اصل موضوع و برای طرح نیز باشد». بدین ترتیب، نه جزئیاتی راجع به مؤلفه‌های «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد» طرح و نه ضمانت‌اجرائی برای عدم ذکر دلایل مذکور در طرح، و از آن مهم‌تر، اساساً لزوم ارزیابی تأثیرات مفاد طرح، مقرر نشده است. با توجه به مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس، وضعیت ترسیم‌شده را می‌توان به لایحه نیز تعمیم داد. نتیجه این‌که گرچه بررسی‌های کارشناسی در خصوص هر طرح یا لایحه در نهادهای ذی‌ربط، از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس و کمیسیون‌های تخصصی صورت می‌گیرد، اما فرایندی خاص با عنوان ارزیابی تأثیرات، نه در مرحله تدوین پیش‌نویس لایحه یا طرح و نه در حین رسیدگی، الزامی نیست و طبعاً این فرایند در نظام تقنینی ایران جایگاهی ندارد. گرچه در مقاطعی برای الزامی‌کردن برخی از انواع ارزیابی تأثیرات در لوایح و طرح‌ها در آیین‌نامه داخلی مجلس تلاش‌هایی صورت گرفته، اما این تلاش‌ها به ثمر نرسیده است.

این نقص، به‌ویژه با توجه به هزینه‌های هرگونه مقرراتگذاری برای بنگاه‌ها و به‌طور خاص بنگاه‌های کوچک و متوسط، به‌شدت به کیفیت قوانین آسیب وارد کرده است. در مورد قوانین حمایتی نیز با توجه به ضرورت آگاهی از مؤلفه‌های پرشمار برای مقرراتگذاری درخصوص نوع حمایت، بخش مورد حمایت، دامنه و بازه زمانی حمایت و...، نبود ارزیابی تأثیرات احکام حمایتی، به ناکارآمدی و اثربخش نبودن چنین احکامی انجامیده است. در ادامه نمونه‌هایی از احکام حمایتی مندرج در پنج قانون محور مطالعه حاضر که به‌وضوح برای اثربخشی و کارآمدی نیازمند ارزیابی تأثیرات بوده‌اند، ذکر شده است.

۱-۳-۲-۵. ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن

در ماده (۲) «قانون جهش تولید مسکن» مقرر شده که «به‌منظور برنامه‌ریزی، سیاستگذاری اجرایی، نظارت و ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی در حوزه مسکن»، «شورای عالی مسکن» تأسیس شود. ترکیب این شورای عالی در بالاترین سطح در نظر گرفته شده است: رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، معاون اول رئیس‌جمهور (نائب‌رئیس)، وزیر راه و شهرسازی (دبیر شورا)، هفت وزیر مرتبط با موضوع، رئیس کل بانک مرکزی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران مجلس شورای اسلامی.

رویه تأسیس شوراهای عالی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران برای هماهنگی و انسجام نهادی، رویه‌ای پرتکرار و به همان اندازه ناموفق ارزیابی شده است. اتخاذ این رویه آنچنان توسط قانونگذار ایرانی مرسوم است که می‌توان گفت یکی از محورهای ثابت قوانین اصلی در هر موضوع، تأسیس یک شورای عالی در آن موضوع با در نظر گرفتن ترکیبی از عالی‌رتبه‌ترین مقامات کشوری و مقرر کردن تکالیفی بر آن نهاد است.^۱ تکالیف اصلی چنین شوراهایی، اغلب «برنامه‌ریزی»، «سیاست‌گذاری»، «نظارت» و «ایجاد هماهنگی» در موضوعی است که نیازمند هماهنگی و انسجام دستگاه‌هاست؛ کما این‌که «شورای عالی مسکن» نیز چنین تکلیفی را بر عهده دارد.

مسأله‌ای که باید پیش از تشکیل چنین شوراهایی درباره آن تأمل و بررسی دقیق صورت گیرد، قابلیت چنین نهادهایی برای انجام کار ویژه مدنظر قانونگذار است. مطالعات متعددی نشان می‌دهد که در ایران، تعدد شوراهای عالی و نهادهایی از این قبیل، نه تنها به ایجاد هماهنگی در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کمک نکرده، بلکه در موارد بسیاری، موجب بروز اختلال در کارکرد دستگاه‌ها به دلیل موازی‌کاری‌ها و هم‌پوشانی‌های صلاحیتی شده است. برای مثال، در یکی از مطالعات انجام‌شده در خصوص «شورای عالی فضای مجازی» توضیح داده شده که چگونه شورای مذکور در مواردی متعددی، به حوزه صلاحیت‌های سایر نهادها ورود کرده و موجب «آشفتنی نظام حقوقی» شده است. ورود به صلاحیت قوه مجریه (در خصوص تعیین بودجه، ایجاد تکالیف برای دولت، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و همچنین معاونت حقوقی ریاست جمهوری، الزام به تدوین سند تحول سازمانی برای برخی دستگاه‌های اجرایی و فراقوه‌ای)، مداخله در کار مجلس شورای اسلامی و مداخله در امور قوه قضاییه، از جمله مواردی است که با تأسیس و مقرر شدن صلاحیت‌هایی برای شورای عالی مجازی، قابل توجه است.^۲

در ایران، نهادسازی‌هایی از جنس مورد بحث، حتی در سطوح پایین‌تر نیز نتوانسته به حل و فصل مشکلات و تمشیت امور کمک کند. نقصان مهم، همچنان عدم هماهنگی، پراکنده‌کاری و موازی‌کاری نهادهای تأسیسی است. برای نمونه، قانونگذار به درستی یکی از موانع اساسی تولید را وجود قوانین متعدد و موازی مرتبط با اراضی تشخیص داد.

۱. برای مشاهده فهرستی از شوراهای عالی و اداری، ر.ک.: علی مشهدی و مسعود فریادی، حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹، صص ۶۶-۶۸ و ۷۳ و ۲۴۱-۲۵۱.

۲. ر.ک.: فریدین مرادخانی و سمیه تکلو، «تعدد نهادهای قانونگذاری با تأکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران»، نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال دوازدهم، شماره بیست‌ودوم، بهار ۱۴۰۰، صص ۴۸-۵۷.

«قانون زمین شهری» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲)، «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵) و اصلاحیه آن (مصوب ۱۳۴۸/۱/۲۰)، «قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» (مصوب ۱۳۵۸/۴/۵)، «قانون اراضی مستحدث و ساحلی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹)، و «قانون راجع به اراضی دولت و اوقاف و بانک‌ها» (مصوب ۱۳۳۵/۶/۸)، مهمترین قوانین مصوب مراجع متعدد است.^۱ قوانین مذکور، حاوی مفادی بعضاً متعارض در خصوص اراضی بوده و این تعارض‌ها، یکی از دلایل نقض حقوق مالکیت یا به رسمیت شناخته‌نشدن بایسته حقوق مالکیت و از جمله موانع بنیادین تولید و سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود. نگاهی به پیشینه قوانین حوزه ارضی نشان می‌دهد که در طول هفتاد سال گذشته، قوانین متعددی در خصوص تشخیص نوعیت اراضی (اعم از ملی، غیرملی، مستثنیات، موات، بایر و دایر) به تصویب رسیده و دستگاه‌های متولی، نسبت به یک قطعه زمین، قوانین و مقررات متفاوتی اعمال کرده‌اند و این امر، در عمل موجب سردرگمی و نابسامانی در مالکیت اشخاص و حتی دولت شده است.^۲ بر این اساس، به‌موجب ماده (۵۴) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، تبصره‌های به این شرح به ماده (۹) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳) الحاق شد: «وزارت جهاد کشاورزی مکلف است با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور نسبت به رفع تداخلات ناشی از اجرای قوانین و مقررات موازی در اراضی ملی، دولتی و مستثنیات اشخاص اقدام نموده پس از رفع موارد اختلافی نسبت به اصلاح اسناد مالکیت و صدور اسناد اراضی کشاورزی اقدام نماید». در ادامه تبصره الحاقی مقرر شد: «آیین‌نامه اجرایی این تبصره و چگونگی دریافت هزینه و قیمت اراضی رفع تداخل شده و مصرف آن برای حفاظت، پایش و سنددار کردن اراضی کشاورزی، با پیشنهاد وزارت جهاد کشاورزی با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سه ماه پس از ابلاغ قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد». آیین‌نامه اجرایی ماده مذکور،^۳ و همچنین شیوه‌نامه‌های راجع به آن به تصویب وزارت جهاد کشاورزی^۴ رسید.

۱. در یکی از مجموعه قوانین و مقررات مربوط به حوزه اراضی، ۱۵ عنوان قانون و مقرر مرتبط فهرست شده است: ر. ک.: حمیدرضا نریمانی (گردآوری و تدوین)، مجموعه قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های رفع تداخلات اراضی، تهران: سازمان امور اراضی کشور، ۱۳۹۹، صص ۲۲-۲۳.

۲. ابوالفضل دنکوب [و دیگران]، «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصاد*، دوره جدید، سال بیست‌وهشتم، شماره ۱۹، بهار و تابستان ۱۴۰۰، صص ۲۳۸-۲۳۹.

۳. «آیین‌نامه اجرایی تبصره (۳) الحاقی ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۱.

۴. «شیوه‌نامه اصلاحی ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب وزارت جهاد کشاورزی، به‌شماره ۰۲۰/۸۵۷۶، مورخ ۱۳۹۷/۵/۷.

قانون مذکور و مقررات مربوط به آن، گرچه گامی برای رفع تناقضها و تشخیصها و رویه‌های متفاوت در حوزه ارضی محسوب میشود، «اما نتوانسته است راهحلی برای حل مطلق تداخلات پیدا کند و در مقام اجرا، دستگاههای مجری همچنان با انواع دیگری از تداخلات روبرو هستند که احتمال دارد از نظر قانونگذار و مجریان پنهان مانده باشد و کماکان به‌عنوان یک مانع تلقی گردد»^۱. در واقع، پیچیدگی و درهم‌تنیدگی قوانین و مقررات مربوط به اراضی در ایران و تفاسیر متفاوت مجریان اعمال قانون، تا حدی است که تأسیس یک کمیسیون برای حلوفصل مناقشات و ایجاد وحدت رویه برای دستگاههای مجری قانون، راهکاری غیر مؤثر بوده است. با توجه به آنچه گفته شد، میتوان ادعا کرد اساساً راهحل چنین معضلات پیچیده و چندلایه‌ای، بسیار فراتر از تشکیل یک نهاد با هر عنوان و حتی به‌موجب تصویب قانون است. حلوفصل مسائلی که در طول دهه‌ها بر اثر تصویب قوانین و مقررات مختلف توسط نهادهای مقرراتگذار در سطوح متفاوت و با توسل به سیاست‌هایی کاملاً مغایر در رژیمهای سیاسی - حقوقی قبل و بعد از انقلاب انباشته شده است، مستلزم اصلاحات نهادی عمیق، هماهنگ و منسجم است.

انتظار می‌رود اختلال‌هایی از جنس اختلال‌های پیش‌گفته، با تأسیس «شورای عالی مسکن» تشدید شود؛ چرا که هم‌اکنون، نهادهای متعددی در سطوح مختلف، عهده‌دار تکالیفی در برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری و نظارت در حوزه مسکن هستند که مهمترین آن، وزارت راه و شهرسازی است. از سوی دیگر، به‌نظر می‌رسد اصرار و اقدام به تشکیل نهادهای تشریفاتی و بدون کارایی لازم، جایگزین نظارت‌های مؤثر بر نهادهای مجری شده است؛ به‌طوری که اخیراً انتشار گزارش‌های دوره‌ای بخش مسکن توسط نهادهای ذی‌ربط متوقف شده است. در سال‌های گذشته، وضعیت هشت متغیر کلیدی که توصیف‌کننده وضعیت بخش مسکن و ساختمان است، به‌صورت دوره‌ای و منظم در قالب گزارش‌های آماری رسمی از سوی متولیان مربوط اعلام می‌شد؛ اما از آذر و دی سال ۱۴۰۱ تا زمان تدوین نوشتار حاضر (اردیبهشت ۱۴۰۲)، روند اعلام و انتشار این آمارها مختل شده است. از جمله این متغیرها، آمار بانک مرکزی از قیمت مسکن شهر تهران، تورم اجاره تهران و آمار تورم اجاره کشوری است.^۲ بدین ترتیب، تأثیر مخرب توقف انتشار اطلاعات بخش مسکن، به‌مراتب بیش از تأثیر مثبتی است که قانونگذار از تشکیل نهادهایی مانند شورای عالی مسکن انتظار دارد.

۱. دنکوب [و دیگران]، پیشین، ص ۲۵۵.

۲. دنیای اقتصاد، «توقیف آمارهای مسکن به نفع چه کسی است؟ بی‌اطلاعی دولت و مجلس از ۸ متغیر کلیدی بازار ملک»، ۱۴۰۲/۲/۴.

۲-۳-۲-۵. تبصره «۱» ماده (۲) قانون جهش تولید مسکن

وزارت راه و شهرسازی به‌موجب تبصره «۱» ماده (۲) «قانون جهش تولید مسکن»، موظف شده حداکثر تا سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، «طرح جامع مسکن» را بازنگری کرده و به تصویب شورای عالی مسکن برساند.

«طرح جامع» یکی از انواع اسنادی است که به‌ویژه در قوانین برنامه توسعه، دولت یا برخی از دستگاه‌های اجرایی به تدوین و تصویب آن مکلف می‌شوند. در نظام حقوقی ایران، دستکم ۴۰ نوع سند قابل شناسایی است که می‌توان آن‌ها را از حیث‌های گوناگون، از جمله بر مبنای مرجع صدور، محتوا و کارکرد، دسته‌بندی کرد. یکی از مهمترین دسته از اسنادی که در کشور وضع می‌شود، اسنادی هستند که واضح آن‌ها، شوراهای عالی یا بنیادها محسوب می‌شوند.^۱

چنان‌که در بحث پیشین اشاره شد، تعدد و تکرر تأسیس نهادهای عالی، از جمله شوراهای عالی در کشور، موجب اختلال‌های گوناگونی در نظام حقوقی شده است که یکی از مهمترین این اختلال‌ها، تولید اسنادی است که جایگاه آن‌ها نسبت به قوانین و مقررات، مبهم است. این ابهام، در مواردی موجب آشفتگی بیشتر نظام حقوقی می‌شود که قانونگذار به‌دفعات، هم‌زمان با حکم به تأسیس هر یک از شوراهای عالی، تدوین و تصویب سندی عالی را نیز به‌عنوان یکی از تکالیف آن نهاد در نظر می‌گیرد؛ بدون آن‌که ارزیابی‌ای دقیق و یا حتی اجمالی از میزان اجرا و اثربخشی مفاد اسناد عالی مشابه و پیشین داشته باشد.

در نمونه ذکر شده، وزارت راه و شهرسازی مکلف شده ظرف مدت سه ماه، «طرح جامع مسکن» را بازنگری کرده و به تصویب شورای عالی مسکن برساند. این در حالی است که پیش‌نویس طرحی با همین عنوان در خرداد ماه ۱۳۹۴ توسط وزارت راه و شهرسازی برای نظرخواهی در دسترس همگان قرار گرفته^۲ و در مقدمه آن تصریح شده: «... در نظر است "دبیرخانه راهبردی طرح جامع مسکن" به‌منظور پایش و به‌روزرسانی این طرح و همچنین نظارت و پیگیری بر نحوه اجرای آن، در راستای مدیریت و سیاستگذاری کارآمد در حوزه بازار مسکن تشکیل گردد». بدین ترتیب، رویه قابل قبول و منطقی، تکمیل و تصحیح طرح در دبیرخانه مربوط است که البته گزارش عملکردی از آن قابل دسترس نیست. به نظر می‌رسد

۱. ر.ک.: مهدی مرادی برلیان و محمدقاسم تنگستانی، «مفهوم و جایگاه سند در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد قضایی - حقوقی به آن»، فصلنامه مجلس راهبرد، سال بیست‌ونهم، شماره یکصد و یازدهم، پاییز ۱۴۰۱، ص ۳۷۴.

۲. وزارت راه و شهرسازی، «طرح جامع مسکن»؛ ۱۴۰۵-۱۳۹۳؛ خلاصه سند تلفیق»، تاریخ انتشار: خرداد ۱۳۹۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی زیر:

بازنگری در چنین طرح‌هایی و افزودن آن‌ها به اسنادی عالی در کنار اسناد پیشین، گرهی از معضلات موجود در ساخت مسکن نخواهد گشود؛ چرا که در بازنگری مقرر شده، مطالعاتی قابل‌اتکا از ارزیابی‌های سیاست‌های اجرا شده تاکنون، در اختیار مجریان قانون نیست. به‌همین ترتیب، اصل چنین اسنادی نیز بدون در اختیار داشتن گزارش‌های ارزیابی تأثیرات به تصویب رسیده است.

در پیش‌نویس برنامه جامع مذکور، «تشکیل بانک اطلاعاتی از برنامه‌های حمایتی و یارانه‌ای در بخش مسکن» به‌عنوان یکی از برنامه‌ها در نظر گرفته شده و ذیل آن چنین تصریح شده بود: «تشکیل بانک اطلاعاتی گسترده از نظام اعطای کمک‌های یارانه‌ای توسط دولت و یا سازمان‌های عمومی به‌منظور ایجاد فضای شفاف اطلاعاتی و کاهش هزینه‌های مدیریتی نظام یارانه‌ها در راستای بهینه‌سازی فرایند تصمیم‌گیری و کارآمدسازی نظام تخصیص منابع عمومی، ضروری به‌نظر می‌رسد. این بانک اطلاعاتی در قالب طرح جامع پایگاه اطلاعاتی مسکن کشور تهیه می‌شود و جزئی از آن است». به‌نظر مناسب بود هرگونه حمایت از بخش مسکن در قانون جدید، با ملاحظه داده‌ها و آمار موجود در این بانک اطلاعاتی صورت می‌گرفت.

۳-۲-۵. احکام قانون جهش تولید دانش بنیان

یکی از قوانینی که مملو از احکام حمایتی است، «قانون جهش تولید دانش بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱) است. قانون مذکور در قالب ۲۰ ماده، مفادی از قوانین مختلف در موضوع مربوط را اصلاح کرده و تکالیف متعددی را با هدف حمایت از فناوری‌ها و تولید دانش بنیان برای دستگاه‌های اجرایی وضع می‌کند.

نکته قابل توجه این‌که «قانون جهش تولید دانش بنیان»، احکام متعددی از «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» (مصوب ۱۳۸۹/۸/۵) را نیز اصلاح کرده است. در قانون اخیر نیز حمایت‌های مالی و... برای بنگاه‌های دانش بنیان مقرر شده و آیین‌نامه اجرایی آن نیز به تصویب رسیده است.^۱ با توجه به آن‌که در ماده (۸) «قانون جهش تولید دانش بنیان»، مفادی از «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان...» اصلاح شده است، به‌نظر می‌رسد قانون مذکور، همچنان یکی از قوانین اصلی این حوزه به‌شمار می‌رسد و هرگونه مقررگذاری نیز باید با در نظر داشتن مفاد آن صورت گیرد.

۱. مصوب ۱۳۹۱/۸/۲۱ هیأت وزیران. آخرین اصلاح آیین‌نامه مذکور، در ۱۳۹۹/۳/۲۵ به تصویب رسید.

علاوه بر «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان...»، در ماده (۶۴) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...» نیز «به‌منظور تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، افزایش بهره‌وری، تنظیم رابطه متقابل تحصیل و اشتغال، گسترش همکاری و تعاملات فعال بین‌المللی و افزایش نقش مردم در مدیریت علمی و فناوری کشور»، مفادی مقرر شده است. علاوه بر این‌ها، طبق صدر ماده (۴۳) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، دولت موظف شد: «به‌منظور افزایش تولید محصولات دانش‌بنیان و کسب و گسترش سهم بین‌المللی ایران در صادرات این محصولات و افزایش تقاضای داخلی از این محصولات، حداکثر ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان را تدوین کند...». «برنامه توسعه تولید محصولات دانش‌بنیان» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰ هیئت وزیران)،^۱ حاوی نهادها و سازوکارهایی مهم برای حمایت از بنگاه‌های دانش‌بنیان است، به‌طوری‌که می‌توان گفت در مجموع مقررات این حوزه، حائز جایگاهی قابل توجه است؛ جایگاهی که به لحاظ محتوا، می‌تواند با جایگاه قانون برنامه توسعه مقایسه شود.

سؤال این است که آیا در تصویب مفاد جدید و همچنین مفاد اصلاحی، کیفیت و کمیت اجرای مفاد احکام پیشین، ارزیابی شده است؟ در پاسخ به سؤال مذکور باید گفت دستکم جستجوی نگارنده برای یافتن گزارش اجرای قانون مصوب ۱۳۸۹، بی‌حاصل بود. گرچه پس از تصویب قانون مصوب اردیبهشت ۱۴۰۱، گزارشی نظارتی در خصوص قانون مصوب ۱۳۸۹ منتشر شد.^۲ چنان‌که از عنوان گزارش مذکور برمی‌آید، محتوای گزارش با هدف استفاده قانونگذار در بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه نگاشته شده است.

۴-۳-۲-۵. احکام مربوط به ممنوعیت واردات ماشین‌آلات معدنی

نمونه دیگری از احکام قانونی تصویب‌شده بدون ارزیابی تأثیرات، احکام مربوط به ممنوعیت واردات ماشین‌آلات معدنی است. بدین شرح که در ماده (۳) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» مقرر شده است: «به‌منظور حمایت از صنعت ماشین‌سازی کشور، بند «غ» ماده (۱۱۹) قانون امور گمرکی اصلاحی مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ حذف می‌شود و واردات ماشین‌آلات و تجهیزات خدمات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی مشمول حقوق ورودی است».

۱. به‌شماره ۱۱۶۹۵۹/ت ۵۲۲۵۳-هـ.

۲. سهیلا خردمندیا، «گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها (با نگاهی به روند توسعه فعالیت‌های دانش‌بنیان در کشور در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه)» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۶۱۴، دی ۱۴۰۱.

ماده مذکور، چنان‌که در آن تصریح شده، با هدف حمایت از صنعت ماشین‌سازی در کشور به تصویب رسیده است. اما نکته قابل توجه این‌که اصلاح بند (غ) ماده (۱۱۹) «قانون امور گمرکی» - به موجب بند «ح» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...» - نیز اساساً با هدف «حمایت از تولید داخلی و بهبود فضای کسب و کار و تسهیل در تشریفات گمرکی برای واحدهای تولیدی»^۱ صورت گرفته بود؛ بر اساس بند مذکور، «واردات ماشین‌آلات خط تولید که به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک جمهوری اسلامی ایران، مورد نیاز واحدهای تولیدی، صنعتی و معدنی مجاز می‌باشد». بدین ترتیب، آنچه که در اردیبهشت ۱۳۹۴ حمایت از تولید تشخیص داده شده بود، در اردیبهشت ۱۴۰۱، مخل تولید و کسب و کار داخلی تلقی شد.

شایان ذکر است ایده حمایت از تولید داخلی به وسیله وضع مجدد حقوق ورودی (گمرکی) برای واردات در موضوع مورد بحث، در قسمت اخیر بند «ص» تبصره «۶» «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵) مقرر شد؛ اما با توجه به موقتی بودن قانون بودجه، این حکم در «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» به تصویب رسید، به این شرح: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است نسبت به وصول منابع حاصل از این بند و حقوق ورودی (مطابق بند (د) ماده (۱) قانون امور گمرکی مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲) کلیه ماشین‌آلات و تجهیزات تولیدی، صنعتی، معدنی و کشاورزی، اقدام نماید».

سویا مباحث مربوط به مقررات ناظر بر احکام مفاد مورد بحث قانون بودجه ۱۴۰۱ و همچنین ماده (۳) «قانون جهش تولید دانش‌بنیان»، به‌ویژه «شیوه‌نامه واردات ماشین‌آلات معدنی»، آنچه در اینجا محل توجه است، مشکلات و آسیب‌های ناشی از اجرای مصوبه‌ای است که در زمان تصویب، از ارزیابی تأثیرات آن غفلت شده است. به باور فعالان اقتصادی، «این شرایط موجب افزایش هزینه واردات، بالا رفتن هزینه تمام‌شده تولید و در نتیجه کاهش رقابت‌پذیری و از بین رفتن توجیه سرمایه‌گذاری در برخی بخش‌ها می‌شود. ... استفاده از تجهیزات قدیمی و فرسوده با وضع این قوانین، ادامه پیدا خواهد کرد و این روند نه تنها روی کیفیت تولید، بلکه در مصرف انرژی بسیار اثر دارد».^۲

به این نکته نیز باید توجه کرد که راهکار ایجاد محدودیت در واردات برای حمایت از تولید

۱. صدر ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...».

۲. اتاق ایران آنلاین، «در نشست کارگروه شورای گفت‌وگو مطرح شد: نظر موافقان و مخالفان حذف معافیت حقوق ورودی ماشین‌آلات، ارائه می‌شود»، ۲۹ مرداد ۱۴۰۱، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

داخل، در بند «ب» ماده (۵) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)، صورت قانونی یافت؛ بدین شرح که: «به منظور حمایت از کالا و خدمات تولیدی کشور»، دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند «کالاها و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه) را از فهرست توانمندی‌های داخلی مندرج در سامانه موضوع ماده (۴) این قانون تأمین کنند. خرید کالاها و خدمات خارجی (اعم از آن که از بازار داخلی یا خارجی خریداری شوند) که محصولات با مشخصات مندرج در سامانه توانمندی‌های داخلی مشابه آن‌ها وجود دارد، ممنوع است».

بی تردید، چنان‌که ظرفیت‌های تولید داخل، امکان تولید ماشین‌آلات، تجهیزات و دیگر اقسام مورد نیاز برای کسب‌وکار و تولید را فراهم کند، ممنوعیت وارد کالاها مشابه، قابل توجیه بوده و تدبیری در جهت ارتقای تولید و رشد بنگاه‌های داخلی محسوب می‌شود. اما مسأله هنگامی بغرنج می‌شود که در زمان اجرای قانون ممنوعیت واردات، زمینه تولید برخی از ماشین‌آلات و تجهیزات با کیفیت و منطبق با فناوری‌های روز، همچنان فراهم نیست و این خلاء، تولیدکنندگان را با مشکل مواجه می‌کند. چنان‌که در یکی از دستورجلسات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی تصریح شده است: «بر اساس اعلام فعالین حوزه تولید، در شرایط موجود اقتصادی که بسیاری از ماشین‌آلات کارخانجات فرسوده هستند و نیاز به خرید و واردات ماشین‌آلات و سرمایه‌گذاری جدید به منظور نوسازی و کاهش مصرف انرژی خطوط تولید می‌باشند، این تکالیف بند (ص) تبصره قانون بودجه و ماده (۳) قانون جهش تولید دانش‌بنیان تبدیل به یکی از موانع کسب‌وکار شده است؛ به گونه‌ای که... با توجه به تغییر ارز مبنای پرداخت حقوق ورودی و سایر هزینه‌های مرتبط از جمله مالیات بر ارزش افزوده، حذف این معافیت‌ها سبب افزایش هزینه تمام‌شده ورود ماشین‌آلات و خطوط تولید شده است»^۱.

از سوی دیگر، نحوه اجرای احکام مورد بحث توسط دستگاه‌های مرتبط از جمله سازمان امور مالیاتی و گمرک نیز معضلاتی را برای فعالان اقتصادی ایجاد کرده است. بدین ترتیب که با توجه به زمان تصویب و ابلاغ قانون بودجه و «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» در سال ۱۴۰۱، حذف معافیت‌های موضوع بند (غ) ماده (۱۱۹) «قانون امور گمرکی» باید برای وارداتی که بعد از تصویب قانون اقدام به شروع ثبت سفارش و آغاز ثبت واردات ماشین‌آلات در

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «دستورجلسه یکصد و سیزدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۸، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://ppdc.ir/fa/operation/enactments/main-meetings.html>

سامانه بهین یاب نموده اند تعلق می گرفت؛ اما بر اساس اعلام فعالان اقتصادی، «گمرک تنها زمان ترخیص کالا را ملاک دریافت حقوق ورودی در نظر می گیرد. در حالی تولیدکنندگان برای اخذ این معافیت، فرایندهای مختلفی را در زمان ثبت سفارش و اقدام از سوی سامانه بهین یاب وزارت صمت طی نموده اند و برنامه ریزی فعالیت اقتصادی و ارزش گذاری های خود را بر اساس این دریافت معافیت در نظر گرفته بودند و وزارت صمت نیز... اعلام نمود که کاربرانی که درخواست های آن ها در حین فرایند صدور مجوز معافیت می باشند، می توانند نسبت به تکمیل درخواست خود در سامانه بهین یاب اقدام نمایند، اما رویه فعلی گمرک به عبارتی عطف به ماسبق کردن قانون می باشد»^۱. با توجه به آنچه گفته شد، نه فقط اصل حکم، بلکه نحوه اجرای آن نیز هزینه هایی برای بخش خصوصی در پی داشته و برنامه ریزی ها و پیش بینی های فعالان اقتصادی را مختل کرده است.

به شرحی که گذشت، در مواردی یک تدبیر حمایتی به ضد خود تبدیل می شود و کارکردی کاملاً معکوس در جهت هدف قانونگذار ایفا می کند. بر این اساس، معضلات اجرای حکم پیش گفته باعث شد در بند «ک» تبصره «۷» (قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور)، استثنایی بر حکم ممنوعیت واردات ماشین آلات معدنی مقرر شود؛ بدین ترتیب که به دولت اجازه داده شد در سال ۱۴۰۱، «تعداد ۵۰۰۰ دستگاه ماشین آلات سنگین معادن و راه سازی اعم از نوساخت یا حداکثر پنج سال ساخت» وارد کند.

۳-۵. قانونگذاری طرح محور

هر پنج قانون مورد تأکید در این پژوهش، بر مبنای طرح به تصویب رسیده اند؛ بدین ترتیب:

- «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، بر اساس «طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، شماره ثبت ۴۳، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۲/۲۲.

- «قانون جهش تولید مسکن»، بر اساس «طرح جهش تولید و تأمین مسکن»، شماره ثبت ۱۷۳، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳۱.

- «قانون ساماندهی صنعت خودرو»، بر اساس «طرح قانون ساماندهی صنعت خودرو»،

شماره ثبت ۲۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۵/۱. پیش‌تر، طرح مذکور در مجلس دهم با این مشخصات ارائه شده بود: شماره ثبت ۳۹۲، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۲/۲.

- «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، بر اساس «طرح تسهیل صدور برخی مجوزهای کسب‌وکار»، شماره ثبت ۱۴۵، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۵/۲۵.

- «قانون جهش تولید دانش‌بنیان»، بر اساس «طرح جهش تولید دانش‌بنیان»، شماره ثبت ۵۶، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳.

در این گفتار توضیح داده خواهد شد که بر اساس دلایل متعدد، غلبه قانونگذاری بر مبنای طرح، یکی از آسیب‌هایی عمده نظام قانونگذاری ارزیابی شده و سبب کاهش کیفیت قانون خواهد بود. در ادامه، پس از مروری بر رویه طرح محوری در مجلس شورای اسلامی، «طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی» به عنوان نمونه‌ای از یک پیشنهاد بدون بررسی‌های لازم کارشناسی، مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۱-۳-۵. برخی از دلایل ضرورت لایحه محوری در قانونگذاری

در پژوهش‌هایی که در سال‌های اخیر انجام شده، آسیب قانونگذاری از طریق طرح به جای لایحه و دلایل و موجهات ضرورت لایحه محور بودن قانونگذاری، توضیح داده شده است.^۱ در قوانین ناظر بر حمایت از کسب‌وکار، اولویت لایحه بر طرح، به‌ویژه به دلیل «تخصص» قوه مجریه و دسترسی به اطلاعات و آمار و همچنین برخورداری قوه مجریه از متخصصان هر حوزه، قابل توجیه و حتی ضروری است.

در بسیاری از نظام‌ها، اعمال قوه مجریه محدود به اجرای قانون نمی‌شود، بلکه قوای مجریه به هنجارسازی نیز می‌پردازند و گاهی نیز در حوزه قضایی از طریق نهادهای شبه قضایی، مداخله می‌کنند. اما نکته حائز اهمیت، مسئله «تخصص» است که نقش بسیار مهمی در قوه مجریه ایفا می‌کند؛ بدین ترتیب که اولاً، قوه مجریه قادر است شکل نهادهای تخصصی داخلی خود را با ایجاد سازمان اداری توسعه دهد و ثانیاً، اداره می‌تواند به ابتکار خود عمل کرده و از این طریق تخصص خود را توسعه دهد. این در حالی است که دو قوه دیگر، به جهت حفظ مشروعیتشان، حداقل فاقد یکی از این دو ویژگی‌های برشمرده شده هستند. بدین ترتیب که قوه مقننه مکلف به وضع تصمیمات عام و کلی است که همین تکلیف، قابلیتش را برای تخصصی شدن، محدود

۱. برای مطالعه در این باره، ر.ک.: احمد مرکزالمیری، «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹؛ و احمد مرکزالمیری، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار*، تهران: راه طلایی، به‌سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰، صص ۸۶-۹۱.

می‌کند. قوه قضاییه نیز گرچه تا حدودی در برخی نظام‌های حقوقی، تخصصی است، اما قادر نیست به نحو نظام‌مند و در مقیاس گسترده، از دانش تجربی استفاده کند، مگر در دعاوی خاص و مشخص. بر این اساس، «تخصص، به عنوان معیار موازین تصمیم‌گیری، که هم از حقوق و هم از سیاست مستقل است، بایستی به قوه‌ای واگذار شود که ظاهراً مشروعیت کمتری از دو قوه دیگر دارد، یعنی قوه مجریه. به همین علت، قوه مجریه با ملحق شدن به سازوکار مشروعیت بخشی دو قوه از طریق تخصص، مشروع می‌شود. بدین ترتیب، در نظریه مولر، تصمیم‌گیری مبتنی بر تخصص و دانش از مهم‌ترین کارویژه‌های قوه مجریه می‌باشد»^۱.

اکرم‌ن^۲ نیز البته با ابراز نگرانی از چالش‌هایی که «به واسطه زیاده‌خواهی‌های گسترده تنظیمی [مقررانگذاری] دولت مدرن ایجاد شده»، توضیح می‌دهد که اگرچه قانونگذاری دموکراتیک می‌تواند اصول راهنمایی را برای حل مسأله حدود و ثغور مرزهای مداخله و صلاحیت‌های هر یک از قوا وضع کند، اما این امر آشکار است که پارلمان، وقت و تخصص بررسی داده‌های علمی در حال تغییر را برای یافتن راه‌حل‌های مقررانگذارانة مسئولانه ندارد. برای مثال، «هنگامی که پارلمان‌ها تلاش کرده‌اند که تصمیمات زیست‌محیطی خاصی اتخاذ کنند، نتایج به‌طور قابل توجهی مخرب بوده‌اند»^۳.

نبود تخصص و همچنین نداشتن فرصت کافی نمایندگان برای بررسی محتوای برخی پیش‌نویس‌های قانونی، عمده‌ترین دلایل برحذر داشتن نمایندگان از قانونگذاری بر مبنای طرح است؛ چنان‌که یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «... پارلمان برای تحلیل نظام مالیاتی (نحوه فعالیت آن، تأثیر یک مالیات خاص بر اقتصاد، اصلاحات ممکن برای کاهش پیچیدگی نظام مالیات بر درآمد) فرصتی ندارد. چنین کارهایی معمولاً به وزارت دارایی و مجامع بیرون از پارلمان از قبیل پروژه‌بازنویسی قانون مالیات محول می‌شوند. بنابراین، اگر نمایندگان پارلمان بخواهند در این حوزه نقشی ایفا کنند، باید ساختارهای موجود به‌گونه‌ای بنیادین اصلاح یا ساختارهای جدیدی ایجاد شوند»^۴. از جمله استدلال‌هایی که برای واگذاری تدوین پیشنهادها، تقنینی به دولت در قالب لایحه و دستگاه‌های تخصصی زیرمجموعه آن، مطرح می‌شود، محدودیت زمانی وقت نمایندگان به دلیل لزوم حضور در کمیسیون‌ها، صحن علنی و به‌ویژه

۱. فاطمه عزیزمحمدی، *لویاتان مینیاتوری و امر اجرائی: دگرگونی ساختاری قدرت در حقوق عمومی مدرن*، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۹، صص ۹۰-۹۲.

2. Bruce Ackerman

۳. بروس اکرم‌ن، *تفکیک قوای جدید*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۸، صص ۱۰۹-۱۱۰.

۴. ادوارد داوی، «الزام نمایندگان پارلمان به پاسداری از پول مردم»، در: گروه نویسندگان، *نقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه (مجموعه مقالات)*، ترجمه افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱، صص ۸۹-۹۰.

حضور در حوزه‌های انتخابیه و رسیدگی به مسائل محلی است. آنچه گفته شد، اموری سیاسی است که پرداختن هم‌زمان به آن‌ها با پرداختن به امور تخصصی، میسر نبوده و در مواردی حتی می‌توان ادعا کرد اشتغال نمایندگان به امور عمومی (سیاسی) و تخصصی، قابل جمع نیست، و یا دستکم بسیار دشوار است.

باید به این نکته نیز توجه شود که دلایل و توجیحات مختلفی برای روی آوردن حداکثری قوای مقننه در برخی از کشورها به مقررانگذاری، به‌ویژه از طریق طرح مطرح شده است. برای نمونه در دانمارک، پژوهش اریک دامگارد^۱ در دهه ۹۰ نشان می‌دهد که وضعیت رو به بهبود قوه مقننه، با کاهش توانایی دولت در مدیریت مسائل مهم اقتصادی و گرایش به تفکر کوتاه‌مدت و همچنین یافتن راه‌حل موقت در حوزه‌های مهم، مقارن شده است.^۲ در مواردی که انفعال و بی‌عملی ممکن است به فاجعه بینجامد، ورود قوه مقننه به حل و فصل مسائل قابل توجیه است؛ البته قوه مقننه‌ای که از کفایت و تدبیر لازم و التزام به اصول قانونگذاری برخوردار باشد.

۲-۳-۵. آسیب طرح محوری در نظام قانونگذاری ایران

بررسی سوابق تقنینی مجلس شورای اسلامی نشانگر آن است که آسیب طرح محوری، از آغاز مجلس نهم به بعد در نظام قانونگذاری ایران، به آسیبی جدی تبدیل شده است. در مجلس نهم، از مجموع ۶۹۷ پیشنهاد تقنینی، ۴۸۰ طرح و در مقابل ۲۱۷ لایحه به مجلس تقدیم شد. این رویه در مجلس دهم تداوم یافت؛ بدین ترتیب که از ۷۲۱ پیشنهاد تقنینی، ۴۹۳ مورد طرح و ۲۲۸ مورد لایحه بود. طبق آمار مذکور، در دوره دهم تقنینی بر سیاق دوره نهم، حدود ۷۰ درصد پیشنهادهای تقنینی، در قالب طرح ارائه شد. بررسی عملکرد شش ماهه نخست مجلس یازدهم نیز حاکی از آن است که در مجموع، از ۲۷۱ طرح و لایحه اعلام وصول شده، ۱۷۸ طرح (۶۶ درصد) و ۹۳ لایحه (۳۴ درصد) بوده است. این نسبت شگفت‌آور طرح‌ها به لوایح، ضرورت تغییر رویکرد بنیادین نظام سیاسی با همکاری قوای سه‌گانه را نشان می‌دهد. موضوع بسیاری از طرح‌های ارائه شده، مسائل اقتصادی، به‌ویژه سیاست‌های حمایتی (به معنای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر)^۳ و همچنین تدابیری برای حمایت از تولید و کسب‌وکار

1. Erik Damgaard

۲. مایکل مزی، «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: وکیلان، پیشین، صص ۱۳۵-۱۳۶.

۳. برای مثال، «طرح تأمین کالاهای اساسی» با قید دو فوریت مورخ ۱۳۹۹/۴/۲۴ به مجلس ارائه شد. بعد از تصویب يك فوریت آن، با عنوان «طرح الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی» مورخ ۱۳۹۹/۸/۱۱ به تصویب مجلس رسید. پس ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، طرح مذکور پس از رفع ایرادات شورای نگهبان با عنوان «قانون الزام دولت به پرداخت یارانه کالاهای اساسی» (مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۷) به تصویب رسید.

است. این در حالی است که در پیش نویس طرح های ارائه شده، بسیاری از اصول قانونگذاری، از جمله ارزیابی تأثیرات احکام مصوب بر محیط اقتصادی، نادیده گرفته شده است. چنان که گفته شد، پیش نویس قانون خوب باید در فرایندی تخصصی با در نظر گرفتن اصول متعدد، تدوین شود.

سویای ایراد پیش گفته، ضعف دیگر قانونگذاری طرح محور، به ویژه در امور اقتصادی، آن است که نهاد متمرکزی بر تدوین طرح ها نظارت ندارد و به این ترتیب، محتوای طرح ها از انسجام لازم برخوردار نیست. بدیهی است که تدوین و اجرای هر نوع سیاست اقتصادی مانند دیگر سیاست ها، باید در قالب منظومه ای منسجم و هماهنگ صورت گیرد. یکی از مهم ترین دلایل عدم اثربخشی قوانین، ابتکارات شخصی و بدون ملاحظات کارشناسی با در نظر گرفتن رویکرد منسجم و هماهنگ است. طرح هایی که به ویژه با هدف ساماندهی و بهبود اوضاع اقتصادی و حمایت از تولید و کسب و کار به مجلس تقدیم شده، فاقد ویژگی گفته شده بوده اند؛ چرا که اساساً از اندیشه و ایده هایی شکل گرفته در ستاد یا نهادی متمرکز نشأت نگرفته اند، بلکه بر اساس اولویت هایی شخصی یا گروهی، تدوین شده اند. حمایت از کسب و کار، باید مبتنی بر اطلاعات معتبر و به روز از وضعیت جاری، با در نظر داشتن سیاست ها و برنامه های کلان باشد. طبعاً نمایندگان مجلس به چنین اطلاعاتی دسترسی ندارند و امکان تهیه و پردازش چنین اطلاعاتی، خارج از دستگاه های اجرایی وجود ندارد.

۳-۳-۵. بررسی موردی «طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی»

نمونه ای از پیشنهادهای غیرکارشناسی با هدف حمایت از تولید و کسب و کار، در قالب طرحی با عنوان «طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی» در سال نخست مجلس یازدهم (شماره ثبت ۷۱۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۹/۲۶) به مجلس تقدیم شد.^۱ در قسمتی از مقدمه توجیهی طرح مذکور تصریح شده بود: «به منظور جلوگیری از تعطیلی واحدها با توجه به شرایط خاص اقتصادی و مشکلات ناشی از عدم فعالیت کامل آن ها به دلیل بیماری کرونا و ضرورت توجه به اشتغال و کارکنان واحدهای صنعتی و تولیدی و روند بهبود کسب و کار، طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی با قید دو فوریت تقدیم مجلس شورای اسلامی می گردد».

۱. برای مشاهده طرح مذکور و سوابق آن، به نشانی اینترنتی زیر مراجعه کنید:

https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1679835

در نسخه اولیه طرح، در ابتدای ماده واحده چنین پیش‌بینی شده بود: «توقیف، ضبط و تملک ماشین‌آلات، ابزار تولید، تجهیزات، مواد اولیه و محصولات کارخانجات و واحدهای تولیدی و فروش اموال، اعمال محرومیت از خدمات بانکی و اجتماعی از قبیل بهره‌مندی از حساب بانکی، دسته چک و کارت بازرگانی، همچنین اعمال مجازات حبس مدیران سرمایه‌گذاران واحدهای تولیدی ناشی از اتهامات اقتصادی، معطلی مواد اولیه و ماشین‌آلات در گمرکات کشور و یا هر اقدام دیگر که منتهی به توقف یا بروز اختلال در فعالیت‌های تولیدی و یا تعطیلی این واحدها گردد، ممنوع است».

بدیهی است ممنوعیت‌های پیش‌گفته، بدون ملاحظه قوانین، مقررات و رویه‌های حقوقی - قضایی و اداری، بانکی، مالیاتی، گمرکی و... در نظر گرفته شده و با بسیاری از قوانین و مقررات و رویه‌های جاری مغایرت دارد. در اصلاح مفاد کلی و پرایراد گشته‌شده، کمیسیون صنایع و معادن در گزارش جلسه ۱۴۰۰/۱۰/۱۴، متن ماده را به این شرح بازنویسی کرد:

«به‌منظور جلوگیری از تعطیلی واحدهای تولیدی، توقیف و ضبط ماشین‌آلات فعال، ابزار تولید، تجهیزات و مواد اولیه آن‌ها، رعایت موارد زیر الزامی است:

الف: بازداشت و حبس مدیران یا سرمایه‌گذاران واحدهای تولیدی تا قطعی شدن حکم که با تشخیص شورای تأمین استان، منجر به بروز تعطیلی یا اختلال در روند تولید واحدهای تولیدی می‌شود، ممنوع است.

ب: در صورتی که مرجع رسیدگی‌کننده به دعوی مربوط به تولیدکنندگان احراز کند اجرای حکم قطعی موجب توقف تولید یا اختلال در خط تولید یا تعطیلی تولیدی می‌شود، مکلف است اموال غیرمرتبط با تولید را توقیف نماید و در صورت عدم وجود یا عدم کفاف، مهلت عادلانه‌ای برای انجام تعهد تعیین و یا قرار اقساط صادر کند...».

طرح پیش‌گفته، به لحاظ کیفی، طرحی ضعیف و ناقص بود که گرچه با هدف حمایت از کسب‌وکار تدوین شده بود، اما در فرایند تدوین آن، به هیچ‌یک از اصولی که پیش‌تر توضیح داده شد، توجهی نشده بود. گرچه در کمیسیون مربوط تلاش شد برخی مفاد آن تعدیل شده یا به‌نحو دقیق‌تری مطابق با قوانین جاری نگاشته شود، اما این فرایند برای تبدیل یک متن خام به متن یک پیش‌نویس کارشناسی شده و مستحکم کافی نبود. در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص طرح مورد بررسی، برخی از ایرادات کلی آن به این ترتیب فهرست شد:

«- مسئله اجرای احکام علیه تولید، ماهیت قضایی داشته و باید با محوریت قوه قضاییه و

از طریق لایحه قضایی ارائه شود...»

- در مواردی که محکوم‌له، دولت یا دستگاه‌های اجرایی باشد، به دلیل کاهش درآمد دولت بار مالی دارد و با اصل (۷۵) قانون اساسی مغایر است؛
 - عدم امکان توقیف اموال تولیدی به صورت مطلق، با اصل اولیه توقیف‌پذیری کلیه اموال به جز مستثنیات دین و منطق حقوقی اجرای احکام و قدرت اجرایی احکام صادره از محاکم قضایی سازگار نیست»^۱.

بر این اساس، در نتیجه‌گیری و پیشنهاد مرکز پژوهش‌ها درباره طرح مورد بررسی چنین تصریح شد: «مصوبه کمیسیون... صنایع در خصوص طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی به شماره ثبت ۷۱۷، هرچند دغدغه‌مندانه تنظیم شده است، لکن به دلیل ایرادهایی که در گزارش بدان اشاره شد، پیشنهاد می‌شود به کمیسیون ارجاع شود تا از همه ظرفیت‌ها و پیشنهادهای موجود و با لحاظ نظر قوه قضاییه و دولت (شامل همه دستگاه‌های اجرایی متولی انواع تولید که محدود به وزارت صمت هم نمی‌شود) متن و مصوبه کامل‌تری ارائه شود. چه این‌که تصویب متن ناقص، خود ممکن است روابط حقوقی بین واحدهای تولیدی را به صورت غیرعادلانه‌ای مغشوش نموده و باعث نارضایتی شود؛ لذا... پیشنهاد بازگشت مصوبه به کمیسیون را دارد»^۲.

از سوی دیگر، بخش خصوصی نیز با این طرح مخالفت کرد و آن را نه تنها در راستای حمایت از کسب و کار ندانست، بلکه تصویب آن را گامی در جهت محدودیت بیشتر منابع مالی مورد نیاز کسب و کارها ارزیابی کرد. در اظهارنظر یکی از نهادهای پژوهشی وابسته به بخش خصوصی در خصوص طرح مورد بحث آمده است: «طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی بسیار کلی است و امکان سوءاستفاده را برای افراد به منظور فرار از بازپرداخت دیون مالی (از قبیل اقساط تسهیلات دریافتی از بانک‌ها) فراهم می‌کند. برای پرهیز از وجود چنین سوءاستفاده‌ای، این طرح باید برای آن دسته از واحدها و بنگاه‌هایی باشد که ناتوانی مربوط به بازپرداخت دیون مالی، ناشی از سوء مدیریت مالکان و یا مدیران نباشد. اشکال کلی دیگر این طرح، برای واحدهای فعال با عملکرد مناسب است و در عمل، ریسک قبول وثیقه محل اجرای طرح و پروژه‌ها را برای بانک‌ها به شدت افزایش می‌دهد و بانک‌ها با بهانه‌های مختلف از پذیرش محل اجرای پروژه‌ها به عنوان وثیقه تسهیلات طفره خواهند رفت و به دنبال دریافت وثایق و تضمین‌های محکم‌تر و سختگیرانه‌تری در ازای پرداخت تسهیلات

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح دوفوریتی حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی»، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱-۲۴۰۱۷۹۶۱، تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱۸.
 ۲. همانجا.

می‌روند».^۱

گرچه ابتدا کلیات طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی، در جلسه علنی ۱۴۰۰/۱۱/۳ به تصویب رسید، اما متعاقب آن، پس از اعتراض برخی نمایندگان در خصوص آراء، طرح مذکور در تاریخ ۱۴۰۰/۱۱/۵ بایگانی شد.^۲ این امر در حالی اتفاق افتاد که پیش از این، در جلسه علنی ۱۴۰۰/۱۰/۷، نمایندگان با دوفوریت طرح مذکور موافقت کرده بودند.^۳

۴-۵. قانونگذاری بدون مشورت و نظرخواهی از بخش خصوصی

یکی از مهمترین انتقادهایی که به‌ویژه از سوی فعالان اقتصادی مطرح می‌شود، وضع قوانین و مقررات بدون نظرخواهی و مشاوره با ذی‌نفعان و تشکل‌های مرتبط است. در ادامه، پس از طرح نکاتی اجمالی درباره مبانی ضرورت مشاوره نظرخواهی در فرایند تهیه پیش‌نویس و بررسی احکام در کمیسیون‌ها و کمیته‌های ذی‌ربط، به ارزیابی نحوه مشارکت بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن در فرایند قانونگذاری در ایران پرداخته می‌شود.

۱-۴-۵. مبانی ضرورت مشاوره و نظرخواهی در قانونگذاری

ضرورت مشارکت بخش خصوصی در مقرراتگذاری، در پرتو نظریه‌های سیاسی معطوف به دموکراسی قابل توجیه است. تا مدت‌ها پیش، نظریه‌های سیاسی عموماً بر این فرض استوار بودند که «دولت مستقل»، مهمترین کانون توجه «اقتدار سیاسی» است. در این تصویر، دولت به‌عنوان نهادی فرض می‌شد که هیچ رقیبی در اعمال اقتدار مشروع بر مردم قلمرو خود ندارد. اما تصویر ترسیم‌شده، امروزه با تحولات بنیادین جوامع، به فراخور کیفیت نظام‌های سیاسی و مشارکت‌پذیر بودن هر یک از آنها، تضعیف شده است. دو عامل اصلی کاهش اقتدار سیاسی دولت‌ها عبارتند از: نخست، شرایط بین‌المللی و نقش آن در تضعیف

۱. انجمن مدیران صنایع، «اطهارنظر درباره طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی با شماره ثبت ۷۱۷»، ۲۵ بهمن ۱۴۰۰، قابل دسترس در نشانی اینترنتی زیر:

<https://www.amsiran.com/42780/2>

۲. ر. ک.: خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، «طرح دو فوریتی حمایت از کارخانجات و واحدهای تولیدی بایگانی شد»، ۵ بهمن ۱۴۰۰، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر:

<https://www.irna.ir/news/84625648/>

۳. بدین ترتیب که نمایندگان با ۱۸۱ رأی موافق، ۳۳ رأی مخالف و ۶ رأی ممتنع از ۲۴۱ نماینده حاضر، با دوفوریت بررسی این طرح موافقت کرده بودند؛ ر. ک.: خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، «با تصویب مجلس، طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی فوریتی شد»، ۷ دی ۱۴۰۰، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی زیر:

<https://www.irna.ir/news/84593124/>

اقتدار ملی پیشین نظام‌های سیاسی و دوم، ضرورت اعمال حاکمیت در شبکه‌ها و تأثیر پذیری حاکمیت از بازیگران حاضر در شبکه‌ها.

شبکه‌ها ممکن است اغلب متشکل از بازیگران دولتی باشند، اما لزوماً چنین نیست و مقامات دولتی نیز لزوماً جایگاه بسیار متفاوتی با سایر شرکت‌کنندگان در شبکه‌ها ندارند. دیگر بازیگران این شبکه عبارتند از: بنگاه‌ها، بانکداران، گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های غیردولتی، مؤسسات تحقیقاتی، شرکت‌های مشاوره، مؤسسات خیریه، سلبریتی‌ها، دانشگاهیان یا فعالان جنبش‌های اجتماعی.^۱

یکی از صاحب‌نظران، فضای شکل‌گرفته از شبکه‌ها را با عبارت «فضای توانمند» وصف می‌کند. این فضا، میزبان مشورت بین بازیگران در نهادهایی است که وظیفه آشکار آن‌ها، «تولید تصمیمات جمعی» است. فضای توانمند ممکن است متشکل از دستگاه قانونگذاری، شورای سیاستگذاری در دولت‌های صنف‌گرا^۲ با نمایندگانی از دولت و سرمایه‌داران و اتحادیه‌های کارگری، هیأت دولت، دادگاه قانون اساسی، و همچنین فرایندهایی مانند گفت‌وگو بین ذی‌نفعان توانمند، سازمان‌های بین‌المللی یا مجموعه‌ای از مذاکرات بین‌المللی باشد. حتی لزومی ندارد که این نهادها به‌طور «رسمی» تشکیل شده باشند. بنابراین، «هر نوع شبکه رسمی که نتایجی جمعی تولید می‌کند، می‌تواند فضای توانمند (و بالقوه مشورتی) تشکیل دهد».^۳

بر اساس مبانی ذکر شده، استفاده از نظرات ذی‌نفعان در تهیه پیش‌نویس هر قانون، فراگیر شده و به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی قانونگذاری مطرح است. اهمیت این رویه تا حدی است که هرگونه تغییر یا اصلاح در آن، می‌تواند در رویکرد کلی قانونگذاری در هر کشور، تعیین‌کننده باشد. برای نمونه، در تحلیل نظام قانونگذاری در استرالیا، فاصله گرفتن از «الگوهای سنتی و ستم‌نیستر» در تدوین قوانین، مورد توجه یکی از صاحب‌نظران قرار گرفته است.^۴ الگوی سنتی، مبتنی بر راهکارهای مؤثری مانند انتشار «گزارش‌های غیررسمی»^۵ (پیش‌نویس اولیه) برای بهره‌گیری از نظرات مشورتی، نظرخواهی در مورد مسائل و گزینه‌های عملی و انتشار «گزارش‌های رسمی»^۶ برای ارائه پاسخ‌های پیشنهادی دولت بودند. امروزه در استرالیا، از حجم مشاوره‌های رسمی کاسته شده و همچنین میزان تمرکز بر شناسایی مشکلات و ارائه راهبردهای عملی در خط‌مشی‌ها در

۱. جان اس. درایزک، *مبانی و مرزهای حکمرانی مشورتی*، ترجمه وحید موسوی‌داور، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۴۰۱، صص ۱۸۵-۱۸۶.

2. Corporatist

۳. همان، ص ۲۶.

۴. منظور از الگو یا نظام وست‌مینستر (Westminster) نظام پارلمانی است که با الگوپرداری از نظام حاکم بریتانیا، شکل گرفته است.

5. Green Papers

6. White Papers

گزارش‌های غیررسمی و اولیه نیز به‌طور روزافزونی کاهش یافته است. در مقابل، رویکردهای فعلی بیشتر به طرح پیش‌نویس‌های خاص در متن گزارش‌های غیررسمی و اولیه‌ای می‌پردازند که اغلب مبتنی بر مشاوره‌های گزینشی و غیرشفاف با گروه‌های ذی‌نفع است.^۱

اثرگذاری بخش خصوصی و به‌طور کلی هر ذی‌نفعی در فرایند تدوین و تصویب قانون، تا حد زیادی منوط به مشارکت نظام‌مند در چارچوبی تعریف‌شده و نهادینه‌شده است. بر این اساس است که مشارکت بخش خصوصی در مقرراتگذاری، اغلب از طریق اتاق‌هایی متشکل از نمایندگان کسب‌وکارها صورت می‌گیرد و کارویژه مذکور، در کنار «نماینده‌گی منافع»، دو کارویژه اصلی اتاق‌ها شمرده می‌شود.^۲ به‌عنوان نمونه، شکل‌های اقتصادی در لوکزآمبورگ، از طریق دو سازوکار قانونی، منافع خود را در سیاست‌های عمومی دخیل کرده و در فرایند سیاستگذاری و مقرراتگذاری مشارکت می‌کنند: نخست، سازوکار سنتی که براساس نظام اتاق‌های اقتصادی عمل می‌کند؛ بدین ترتیب که اتاق‌ها از طریق تنظیم سیاست‌ها و اجرای آن‌ها بر منافع کارفرمایان تأثیر می‌گذارند. اتاق‌ها می‌توانند پیشنهادها را برای قانونگذاری ثبت کرده و در تمامی موضوعات اجتماعی و اقتصادی که اعضا را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به ارائه مشاوره به مقرراتگذاران بپردازند. هم‌زمان، نهاد‌های قانونی دخیل در مذاکرات و هماهنگی‌های سه‌جانبه (دولت، کارفرمایان، کارگران)، سازوکار دیگری را شکل می‌دهند که سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی را متناسب با منافع عموم، راهبری می‌کنند.^۳

۲-۴-۵. ارزیابی مشارکت بخش خصوصی در قانونگذاری در ایران

در نظام حقوقی ایران، در احکام قانونی متعددی، دولت مکلف شده نظرات تشکل‌های اقتصادی را پیش از اصلاح یا تدوین «مقررات»، اخذ کرده و یا به‌طور حضوری، نظرات نمایندگان آن‌ها را استماع کند. برای نمونه، در ماده (۲) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» 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

۱. اسمیت، پیشین، صص ۲۲۳-۲۲۵.

۲. برای مثال، در لوکزآمبورگ، اتاق‌ها مؤسساتی هستند که بر اساس قوانین عمومی مدیریت می‌شوند و طبق اساسنامه، دو وظیفه اصلی را بر عهده دارند: نمایندگی منافع و مشارکت در مقرراتگذاری؛ ر. ک.: پاتریک کنیس و فرانتس تراکسلر، «لوکزآمیوگ»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، «انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌نگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی-تحلیلی»، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷، ص ۴۰۱.

۳. همان، صص ۴۰۴-۴۰۵.

دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید». در ماده (۳) قانون مذکور نیز 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».

با توجه به اعتراضات مکرر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی مبنی بر عدم استماع نظرات آن‌ها در نهادها و مراجع مقرراتگذار، این ضرورت به انحای دیگری غیر از درج در قالب احکام قانونی نیز مورد تأکید قرار گرفت. برای نمونه، معاون اول رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای پس از حدود گذشت پنج سال از تصویب «قانون بهبود مستمر...»، بر اجرای مفاد آن توسط تمام دستگاه‌های اجرایی تأکید کرد.^۱ علاوه بر این، معاون حقوقی رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای^۲ در خصوص «چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب و کار» نیز بر ضرورت اجرای مفاد قانونی ناظر بر به مشارکت گرفتن فعالان اقتصادی در تدوین و اصلاح مقررات تأکید کرد. طبق بند «۱» بخشنامه مذکور، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند «در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب و کار 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». بند «۲» بخشنامه مذکور نیز حاوی نکته قابل توجه است؛ بدین ترتیب که دستگاه‌های اجرایی را مکلف کرده به ضمیمه پیشنهاد تدوین یا اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، پیشنهادها و نظارت دریافتی از تشکل‌های ذی‌ربط را نیز ارسال کرده و علاوه بر این‌ها، «گزارش توجیهی پذیرش یا رد بهره‌گیری از آن‌ها در پیش‌نویس» را به مراجع تصمیم‌گیرنده ارسال کنند.

به جز موارد پیش‌گفته، در برخی مفاد قانونی نیز تأکید بر استفاده از نظرات تشکل‌های اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات قید شده است. از جمله در جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور...» مقرر شده وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده «با رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار... و دریافت نظرات اتاق‌ها، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و دیگر تشکل‌های

۱. در بخشنامه شماره ۱۳۸۸۸۱/۵۲۲۰۷، مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹ مقرر شد: «در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - 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 پیشنهادها مربوط، ضمن اخذ نظر کتبی تشکل‌های ذی‌ربط، در صورت لزوم از نماینده آن‌ها برای شرکت در جلسات دعوت می‌کند».

۲. به شماره ۴۶۵۳۲، مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹.

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...».

نکته قابل توجه آن است که در هیچ یک از مفاد قانونی و مقررات پیش گفته، قانونگذار مکلف به اخذ نظرات بخش خصوصی یا دعوت از نمایندگان آن‌ها در کمیسیون‌ها، حین تدوین پیش‌نویس طرح یا بررسی لایحه، نشده است؛ بلکه این تکلیف صرفاً برای دولت در فرایند تدوین و بررسی «مقررات» تصریح شده است. در این باره می‌توان گفت به نظر می‌رسد با توجه به اصول قانونگذاری، اخذ نظرات ذی‌نفعان در تدوین و بررسی هر قانون، امری بدیهی و فراگیر است و شاید قانونگذار لزومی به تصریح آن در احکام قانونی ندیده است. توضیحاتی که ادامه آمده، نشان می‌دهد که مشاوره و نظرخواهی در تقنین، یکی از اصول قانونگذاری محسوب می‌شود.

والدرون،^۱ اصولی را که «تشریفاتی»^۲ می‌خواند، به این شرح برمی‌شمرد: (۱) اصل قانونگذاری صریح؛ (۲) تکلیف محتاط بودن قانونگذار در حین تقنین از حیث اهمیت ماهوی قانون و عدم خدشه به منافع 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.^۳ از نظر وی، اصول تشریفاتی به نهادها و فرایندهایی باز می‌گردد که برای قانونگذاری از آن‌ها استفاده می‌شود. چنان‌که از عناوین اصول نیز برمی‌آید، استماع و بررسی نظرات بخش‌ها و تشکل‌های متنوع در هر قانون، یکی از فرایندهای اصولی و اساسی قانونگذاری به‌شمار می‌رود. والدرون در توضیح اصل نمایندگی و در پاسخ به این سؤال که چرا تنوع تا این حد برای قانونگذاری مهم است، چنین 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 به‌همراه بیاورند. ما می‌خواهیم از نمایندگی کافی تنوع منافع در جامعه اطمینان حاصل کنیم. (حتی اگر قوه مقننه قوانین عامی تصویب می‌کند که از نظر شکلی عام و قابل اعمال بر همگان است و ممکن است نیازی به داشتن اطلاعات راجع به موارد خاص نداشته باشد،

1 . Jeremy Waldron

2 . Procedural principle

۳ . جرمی والدرون، قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷، صص ۱۱۹-۱۵۰.

اما برای تعیین میزان منصفانه‌ای از منافع و ضررها، باید اطلاعاتی راجع به این‌که چگونه مقرراتی خاص، اқشار مختلف جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهند، در اختیار داشته باشد). اما ارزش تنوع با گونه‌گونی عقاید نیز سروکار دارد. قوه مقننه مکانی است که ما 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. ایده این است که قانون جدیدی که از این نهاد ناشی می‌شود، نمی‌تواند اقتدار خود را بر مبنای هر گونه اجماع دوستانه میان افراد دارای افکار مشابه (خواه در جامعه یا در قوه مقننه) بنا کند. در عوض ادعای اقتدار این قانون باید به استناد مناقشاتی باشد که اطراف تصویب آن را احاطه کرده است»^۱.

بر اساس مطلب گفته‌شده، به نظر می‌رسد حتی قانونگذار در تهیه پیش‌نویس و بررسی احکام حمایتی نیز باید نظرات ذی‌نفعان و صاحبان بنگاه‌ها و تشکل‌های نمایندگی‌کننده بخش خصوصی را استماع کند. تردیدی نیست که مناسب‌ترین مرجع برای آگاهی دقیق از موانع کسب و کار، فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند که البته باید نظرات خود را به نحوی نظام‌مند به مقرراتگذاران منتقل کنند.^۲ در مجموع می‌توان گفت کارآیی هرگونه احکام حمایتی، تا حد زیادی به تصویب آگاهانه هر حکم با توجه به وضع موجود و کاستی‌ها بستگی دارد. این بینش، از طریق تشکل‌های اقتصادی نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، قابل حصول است.

مشارکت بخش خصوصی در انواع مقرراتگذاری با موانعی علاوه بر عدم تمایل و گرایش دولت و مجلس به جلب مشارکت بخش خصوصی و همچنین نبود ظرفیت و قابلیت نهادی بخش خصوصی برای اثربخشی در فرایند تدوین قوانین و مقررات مواجه است. برای نمونه، طبق اصل ۸۵ قانون اساسی، مجلس می‌تواند «در موارد ضروری»، اختیار وضع قوانین را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. طبعاً با توجه به آن‌که در چنین مواردی، فرایند قانونگذاری از حالت عادی متفاوت بوده و صحن علنی، نقشی در تصویب محتوای احکام قوانین آزمایشی ایفا نمی‌کند، امکان بهره‌گیری از بسیاری از ابزارهای اثرگذاری بر فرایند تقنینی از بخش خصوصی سلب می‌شود. همچنین در مواردی که طبق آیین‌نامه داخلی، لایحه یا طرح با قید فوریت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرند (به‌ویژه لوایح و طرح‌های دوفوریتی

۱. همان، ص ۱۳۶.

۲. برای مطالعه الزامات مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در مقرراتگذاری، ر. ک.: مرکز مالگیری، الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، صص ۳۰۴-۳۳۶؛ همچنین برای مطالعه لوازم ارزیابی بار مقرراتی لوایح و طرح‌ها توسط نمایندگان بخش خصوصی، ر. ک.: احمد مرکز مالگیری، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران»؛ ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۱۷۳، فروردین ۱۴۰۱، صص ۱۸-۲۲.

و سه‌فوریته) مشارکت بخش خصوصی به شدت محدود می‌شود. بر همین سیاق، در مقرراتی که توسط نهادهای مقرراتگذار غیر از دولت به تصویب می‌رسند و بعضاً برای محیط کسب‌وکار واجد اهمیت بسیاری هستند، بخش خصوصی از فرصت مشارکت و اثرگذاری بر فرایند تدوین و تصویب مقررره، تا حدود زیادی محروم است.

نکته پایانی این‌که با توجه به فرایندها و ویژگی‌های تدوین و بررسی لوایح و طرح‌ها، می‌توان ادعا کرد که مشارکت تشکل‌های بخش خصوصی در صورت ارائه پیشنهاد تقنینی به صورت لایحه، به‌نحو اثرگذارتری صورت می‌گیرد. در سطور پیشین توضیح داده شد که اغلب طرح‌ها در نظامی که نهاد حزب و تحزب وجود ندارد، بر اساس ابتکارات شخصی نمایندگان - یا حداکثر، تعداد معدودی از نمایندگان - شکل می‌گیرد و در مواردی هم که نهادی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس به تصحیح و تکمیل طرح اقدام می‌کند، ایده اولیه متعلق به یک یا چند نماینده است. بدین ترتیب در تدوین پیش‌نویس طرح، دولت، یا اساساً مشارکتی ندارد و یا به‌طور حداقلی پس از تکوین مفاد طرح و اعلام وصول آن، در جلسات کمیسیون‌ها، نظرات خود را اعلام می‌کند. اما در لایحه، فرض بر این است که هر پیشنهاد تقنینی، فرایند کارشناسی را ابتدا در وزارتخانه و سپس در نهادهای ذی‌ربط تدوین و بررسی لایحه در دولت (از جمله دفتر هیأت دولت، کمیسیون‌های تخصصی و کمیسیون لوایح^۱) طی می‌کند. بی‌تردید، برای بخش خصوصی در طی این فرایند طولانی، برای اثرگذاری و دستکم اعلام نظرات خود، به نسبت مجال کوتاه و فرایند خاص طرح، فرصت بیشتری وجود دارد.

۵-۵. استفاده افراطی از قانون برای حمایت از کسب‌وکار

از جمله آسیب‌های جدی قانونگذاری، و به‌طور کلی مقرراتگذاری، استفاده بیش از حد از قانون، به‌عنوان ابزاری برای حکمرانی است. این آسیب که با عبارات مختلفی همچون «تورم قوانین» و «قوانین و مقررات دست‌وپاگیر» وصف می‌شود، به‌عنوان یکی از موانع کسب‌وکار شناسایی شده است؛ چرا که این آسیب، سبب افزایش «بار مقرراتی» برای بنگاه‌ها می‌شود. تبعیت از هر یک از احکام قانونی (و مقرراتی) مستلزم هزینه‌های گوناگونی برای تابعان است

۱. طبق ماده (۶) «آیین‌نامه داخلی هیأت دولت» کمیسیون لوایح، مشکل است از «وزیران تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور [در حال حاضر، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور]، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، معاون رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده و دستیار رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی»؛ ر. ک.: امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین‌نامه داخلی هیأت دولت، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).

که در مجموع، به‌عنوان مانعی برای کسب و کارها ارزیابی می‌شود.^۱ برای نمونه، مجموعه قوانین مالیاتی آمریکا، تقریباً پیچیده‌ترین نظام مالیاتی در جهان غرب شناسایی شده است. در بررسی انجام‌شده در سال ۲۰۰۸، هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم تبعیت از این قوانین پیچیده، بالغ بر ۱۶۳ میلیارد دلار در سال برآورد شده است.^۲

اقتصاددانان از نخله‌های مختلف، به‌ویژه طرفداران نظریه انتخاب عمومی، استدلال می‌کنند که بارهای بیش از حد مقررات برای بازیگران اقتصادی، مانع رشد اقتصادی می‌شود. مقرراتگذاری بیش از حد و نامتناسب، می‌تواند انگیزه بنگاه‌ها را برای ارتقا، ورود به بازار، نوآوری و سرمایه‌گذاری برای رشد مهارت، تضعیف کند. البته شواهد تجربی در خصوص ارتباط بین مقررات و رشد اقتصادی متفاوت بوده است. نتیجه برخی پژوهش‌ها، نشانگر رابطه‌ای مثبت بین حجم قوانین و مقررات و به‌طور کلی مقرراتگذاری و رشد اقتصادی است. اما برخی تحقیقات، شواهد دیگری را برای پیامدهای منفی مقرراتگذاری بیش از حد، مانند بیکاری بیشتر و درآمد کمتر ارائه می‌دهند.^۳

یکی از نگرانی‌ها در خصوص مقرراتگذاری، ظرفیتی است که از این طریق برای تولید پیچیدگی‌های غیرضروری و مقررات غیرمنعطف و بیش از حد و به تبع آن، تعدی به آزادی‌های مدیریتی و سرکوب رقابت و تهور ایجاد می‌شود. برای نمونه، بارداچ^۴ و کاگان^۵ درباره تمایل مقرراتگذاران آمریکایی به افراط در مقرراتگذاری اظهار نگرانی کرده و درباره دلایل احتمالی بروز چنین گرایش‌هایی، به شرح زیر توضیحاتی ارائه کرده‌اند:

اول، قانونگذاران به‌دشواری می‌توانند احکامی دقیق و هدفمند تدوین کنند؛ چرا که به نیازهای اطلاعاتی لازم دسترسی ندارند. در مجموع، گرایش به تدوین مقررات بیش از حد همه‌شمول (فراگیر)^۶ با هدف اجتناب از دشواری‌های فنی و...، در طراحی و تدوین قوانین مشاهده می‌شود.

دوم، مقرراتگذاران به‌دلایل سیاسی تمایل دارند با راه‌حل‌ها و مقررات عام یا «فراحوزه‌ای»^۷ به مسائل خاص پاسخ دهند. این شیوه اقدام، این تصور را ایجاد می‌کند که «کاری در حال

۱. برای نمونه، ر. ک.: احمد مرکز مال‌میری، «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱۶۳-۲۰۰.

2. Matia Vannoni and Massimo Morelli, "Regulation and Economic Growth: A 'Contingent' Relationship", 29 Mar 2021, available online at: <https://cepr.org/voxeu/columns/regulation-and-economic-growth-contingent-relationship>.

3. Ibid.

4. Eugene Bardach

5. Robert Kagan

6. over-inclusive rules

7. 'across-the board'

انجام است»؛ در حالی که نمی‌توان مدعی بود که اقدام مقرراتگذار، به معنای واقعی، به حل مسئله یا معضل کمک کرده و یا در آینده، به حل مسئله می‌انجامد.

سوم، سیاستمداران، مقرراتگذاران یا مصرف‌کنندگان می‌توانند برای کاهش استفاده از تشخیص^۱ و سلیقه به نفع «حاکمیت قانون»، اقداماتی انجام دهند؛ از جمله این‌که قوانین و مقررات مفصل، دقیق و جزئی، جایگزین اعمال تشخیص‌های فردی و صلاحیت‌های اختیاری^۲ شود. طبعاً چنین اقدامات و گرایش‌هایی، می‌توانند محرک تولید گسترده قوانین و مقررات باشند.

چهارم، مقرراتگذاران اغلب تمایل دارند، اگر خطایی رخ داد، پیش از رنگ باختن دلمشغولی عمومی، واکنشی به اتفاق یا خطای روی داده نشان دهند. این تمایل به پاسخگویی سریع و البته با هدف اقتناع افکار عمومی، معمولاً به تولید مقرراتی منجر می‌شود که به جای آن‌که صرفاً معطوف به خطای رخ داده بوده و موضوع خاصی را دقیقاً هدف گرفته باشند، ویژگی عام داشته باشند.^۳

آسیب قانونگذاری افراطی به‌ویژه در قوانینی با مضمون حمایت از کسب‌وکار و تولید، به مراتب شایع‌تر از دیگر مضامین قانونی است؛ چرا که علاوه بر تمایل قانونگذاران به وضع احکامی برای حمایت واقعی از کسب‌وکارها، انگیزه‌های فردی، گروهی، حزبی و... برای جلب حمایت طیفی از صاحبان نگاه‌ها و صنایع در انتخابات نیز در این میان نقش آفرینی می‌کند. به این دلایل، باید برای پیشگیری از ورود چنین انگیزه‌های بعضاً نامشروعی به تقنین، تدابیری مؤثر اتخاذ کرد. یکی از این تدابیر، در قالب اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه بر طرح است که در گفتارهای پیشین توضیح داده شد. این تدبیر در کنار مجموعه‌ای از رویه‌های دیگر، می‌تواند تا حد امکان، استفاده ابزاری از قوانین حمایتی در راستای انگیزه‌های شخصی یا گروهی - و در موارد بسیاری نامشروع - را محدود کند. از سوی دیگر، التزام به اصول قانونگذاری در تدوین و بررسی قوانین ناظر به حمایت از کسب‌وکار، می‌تواند تا حدی کیفیت قابل قبول چنین قوانینی و طبعاً آلوده نشدن محتوای آن‌ها را به اهدافی غیر از حمایت واقعی و مؤثر از محیط کسب‌وکار، تضمین و تأمین کند.

در ادامه، با تمرکز بر قوانین حمایتی، ضمن ذکر شواهدی، توضیح داده خواهد شد که

1. discretion
2. discretionary powers

۳. بالدوین، کیو و لاج، پیشین، ص ۱۳۷؛ مشخصات منبع اصلی به این شرح است:

E. Bardach and R. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, 1982.

چگونه در موارد بسیاری، قانونگذار ایرانی به قانونگذاری بیش از حد و نامتناسب اقدام کرده، در حالی که اساساً یا نیازی به تصویب قانون جدید در موضوع نبوده یا تصویب قانون، نتوانسته به حل مسأله کمک کرده یا اراده قانونگذار را محقق سازد.

۱-۵-۵. بررسی موردی قوانین مربوط به قیمت گذاری

یکی از مهمترین و شایع ترین انواع مقرراتگذاری‌ها، قیمت گذاری است. قیمت گذاری را می توان شایع ترین و محسوس ترین مداخله دولت در اقتصاد دانست که با ابزارهای قانونی و مقرراتی و از طریق نهادهای ذی صلاح صورت می گیرد. بسیاری از این مداخلات قیمتی و مغایر با سازوکار بازار، با هدف حمایت از کسب و کار و تولید داخلی انجام می شود.

تحلیل نظام حقوقی قیمت گذاری در ایران طی سه دهه گذشته، حاکی از نقش گسترده دولت در تعیین سطح و ساختار قیمت کالاها و خدمات مختلف است. طبقه بندی تعداد مقررات وضع شده به تفکیک کالا نیز طی سال های ۱۳۵۸ تا ۱۳۹۷ حاکی از آن است که از میان ۱۰۲ مصوبه (حکم) وضع شده در خصوص کالاهای مختلف، بیشترین فراوانی در میان مصوبات قیمت گذاری، به ترتیب مربوط به قیمت تضمینی محصولات کشاورزی (۵۴ حکم)، نرخ گذاری کالاها و خدمات (۴۱ حکم)، کود (۲۴ حکم) و شیر (۱۷ حکم) بوده است.^۱ بررسی احکام مربوط به قیمت گذاری در طول سه دهه گذشته نشان می دهد «نظام قیمت گذاری کشور به جای این که ابزاری برای تحقق اهداف راهبردی، حمایتی و رفاهی باشد، تبدیل به هدف نهایی شده است. از این رو، دخالت در نظام قیمت گذاری، به اصلی جداناپذیر از سیاست ها، قوانین و مقررات تنظیمی در اکثر حوزه های فعالیت های اقتصادی مبدل شده است.»^۲ این مداخلات گسترده، سبب تشکیل نهادهای متعدد مرتبط با موضوع تعیین و کنترل قیمت شده است.

در محتوای سیاست ها، قوانین و مقررات ناظر بر نحوه قیمت گذاری در ایران، هدف مهار نوسانات قیمت در کوتاه مدت قابل مشاهده است. بدین ترتیب، قیمت گذاری به شیوه کنونی، نه در راستای سیاستی کلان برای حمایت از صنایع، کسب و کارها و...، بلکه به دلیل شرایط خاص تحریمی و مسائلی از این دست، به بخشی از ساختارهای غلط و غیربینه در اقتصاد ایران تبدیل شده اند. این در حالی است که نه خلاء قانونی - مقرراتی، بلکه «عدم توجه

۱. ر. ک.: حسین هروانی و فهیمه بهرامی، «آسیب شناسی قیمت گذاری در ایران؛ ۱. شناسایی قوانین، مقررات و سیاست های قیمت گذاری»، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۰۸۴، اسفند ۱۴۰۰، صص ۱-۲.
۲. همان، ص ۳۶.

به تأثیرات تداخل سیاست‌های مالی، ارزی و تعرفه‌ای و تأثیراتی که این سیاست‌ها می‌توانند بر سطح قیمت‌ها داشته باشند، حلقه مفقوده نظام قیمت‌گذاری کشور است. ریشه‌یابی تغییرات شدید قیمت، شرط لازم اتخاذ سیاست‌های کلان در حوزه تنظیم بازار و قیمت‌گذاری است. با انتخاب ابزار مؤثر و داشتن نگاه کلان می‌توان، هزینه، دامنه و عمق مداخلات در حوزه قیمت‌گذاری را محدود کرد.^۱ به بیان دیگر، یافته مهم پژوهش در خصوص نظام حقوقی قیمت‌گذاری در ایران این است که مقررانگذار باید تعدد و دامنه قیمت‌گذاری را محدود کرده و به جای آن، به اتخاذ سیاست‌های باثبات‌کننده شرایط اقتصادی روی آورد.

۲-۵-۵. تحلیلی از نقش قوانین حمایتی در توسعه اقتصاد دانش‌بنیان

یکی از حوزه‌هایی که در سال‌های اخیر به‌شدت مورد توجه سیاستگذار ایرانی قرار گرفته، حوزه صنایع دانش‌بنیان و به‌طور کلی اقتصاد دانش‌بنیان است. بر سیاق دیگر موارد، قانونگذاران در این حوزه نیز تلاش کرده‌اند با تصویب احکامی، زیرساخت‌های قانونی لازم را برای فعالیت و توسعه صنایع دانش‌بنیان فراهم آورند. در گفتار دوم نوشتار حاضر، به اختصار توضیح داده شد که «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱) احکام متعددی را برای حمایت از این حوزه مقرر کرده است، بدون آن‌که به فرایند ارزیابی تأثیرات احکام قانونی پیشین در این موضوع (و به‌طور خاص، «قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات») ملتزم باشد و احکام قانون جدید را با توجه به کیفیت اجرا یا موانع اجرای ناقص یا عدم اجرای احکام قانونی پیشین به تصویب برساند.

در گفتار پیش رو، با توجه به پژوهش‌های صورت‌گرفته در موضوع اقتصاد دانش‌بنیان، بر این نکته تأکید خواهد شد که به‌نظر می‌رسد بر ابزار قانون برای تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، بیش از حد تکیه شده است. تکثر قوانین حمایتی در حوزه دانش‌بنیان به‌نحوی است که در یکی از دستورجلسات کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی تصریح شده است: «به‌نظر می‌رسد ایران نه تنها کمبودی در زمینه سیاست‌ها و قوانین حوزه علم، فناوری و نوآوری ندارد، بلکه ممکن است این موضوع مطرح شود که ایران با افزونگی سیاست‌ها و قوانین خوب در حوزه علم، فناوری و نوآوری مواجه است. چالش اصلی، نحوه اجرای مؤثر این سیاست‌ها بدون قرار گرفتن آن‌ها در مسیر طولانی بوروکراسی و فرایندهای

اداری است»^۱.

به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد در نقش قانون برای هدف مورد بحث، برآوردی خطا صورت گرفته و حجم قابل توجه احکام قانونی و مقرراتی^۲ مرتبط با اقتصاد دانش‌بنیان، بر اساس این برآورد خطا تولید شده و همچنان در حال تولید است. ادعای اصلی این است که حوزه اقتصاد دانش‌بنیان، مانند بسیاری از حوزه‌های مشابه، پیش از قانون، نیازمند تمهید و تأمین زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... است. پژوهش‌های متعددی نشانگر آن است که ابزارهای سیاستی توسعه فعالیت‌های دانش‌بنیان تاکنون عمدتاً برای ایجاد زیرساخت‌های قانونی و مقررات‌گذاری و تأمین مالی مستقیم تحقیق و توسعه به کار گرفته شده است. به عبارت دیگر، در «زیست‌بوم نوآوری، وقت بسیاری برای ساخت چارچوب‌ها و قوانین صرف شده است، اما در اجرا، خروجی‌ها رضایت‌بخش نیست... رفع چالش‌های آتی در مسیر فعالیت‌های دانش‌بنیان، علاوه بر ابزارهای سنتی یاد شده و تا به امروز اجرا شده، ابزارهای مؤثرتری را می‌طلبد»^۳.

از جمله عواملی که با تمرکز بیش از حد و نامتناسب بر ابزار قانون در شکل‌گیری و توسعه نظام اقتصادی دانش‌بنیان در کشور ما نادیده گرفته شده و یا توجه کافی به آن صورت نگرفته است، عوامل سیاسی مربوط به حکمرانی است. این عوامل شامل حکمرانی مشارکتی و هوشمند، دولت توسعه‌گرا، و جدی‌گرفتن حقوق و آزادی‌های مدنی است. حکمرانی هوشمند، به اجرای زیرساخت‌هایی پاسخگو و شفاف اشاره دارد که با کمک آن، زمینه‌های همکاری، تبادل اطلاعات، یکپارچه‌سازی خدمات و ارتباطات مهیا می‌شود. اهداف حکمرانی هوشمند،

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، دستورجلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه شماره (۱)، عنوان: «بررسی برنامه‌های موجود برای تحقق تولید دانش‌بنیان، اشتغال‌آفرین (الزامات و راهکارها)»، تاریخ برگزاری جلسه: ۱۴۰۱/۳/۲۴.

۲. در بسیاری از مقرراتی که در این حوزه به تصویب رسیده‌اند، احکامی درج شده که صرفاً تکرار احکام پیشین و همچنین حاوی احکامی هستند که در زمره صلاحیت‌های دستگاه مربوط قرار دارند و بنابراین نیازی به درج آن‌ها در قالب مقرر جدید نیست. برخی از این مقررات عبارتند از: «آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه وزارت کشور»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۵۹۸۸۵/ت/۱۱۷۲۳۰ مورخ ۱۴۰۱/۷/۴؛ «آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و فن‌آور و اشتغال‌آفرین در صنعت آب و برق»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۵۹۸۲۲/ت/۱۴۰۱/۴/۲۹؛ «آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه اقتصاد»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۵۹۸۸۳/ت/۸۸۳۶۰ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶؛ و «آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه صنعت، معدن و تجارت»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۶۰۱۳۹/ت/۸۸۴۴۶ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶. برای مثال، در ماده (۱۰) آیین‌نامه اخیر مقرر شده است: «به منظور ترغیب بنگاه‌های صنعتی و معدنی به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط به ارتقای توانمندی نوآوری، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی موظف است نسبت به تسهیل اجرای مشوق‌های قانونی بیمه‌ای از جمله تقسیط و یا بخشش حق بیمه کارفرما، ویژه بنگاه‌های پیشگام و حائز شرایط معرفی شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت و کارآفرینان پیشرو اقدام نماید». در ماده (۱۴) آیین‌نامه مذکور نیز آمده است: «به منظور به اشتراک‌گذاری تجهیزات، ماشین‌آلات، سرمایه‌های انسانی و دیگر منابع تولید میان بنگاه‌های صنعتی - معدنی و سایر کسب‌وکارها، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است نسبت به حمایت از توسعه بن‌سازه‌های (پلتفرم) زیرساختی کسب‌وکار در بخش خصوصی با تأکید بر زنجیره‌سازی بین کسب‌وکارها و ارتقای بهره‌وری در طول زنجیره ارزش آن‌ها اقدام نماید».

۳. خردمدنیا، پیشین، ص ۲۷.

«ایجاد پل ارتباطی قوی میان نهادهای دولت، توسعه فرایندهای جامع و بهبود دسترسی به خدمات در سطح شهر در سایه امنیت ملی می‌باشد که این امر از طریق استفاده از تخصص شهروندان نخبه در دولت‌های توسعه‌گرا مهیا می‌شود».^۱ جامعه‌ای متشکل از مردم هوشمند و حکمرانی هوشمند، می‌تواند در مجموع به شکل‌گیری «زندگی هوشمند» بینجامد. زندگی هوشمند «به زندگی جدید از طریق فناوری‌های نوین اطلاعاتی و ارتباطی، رفتار و سبک زندگی اشاره دارد که شامل مؤلفه‌هایی همچون تسهیلات فرهنگی، امکانات سلامت و بهداشت، امنیت فردی، امکانات و ملزومات زندگی، تسهیلات آموزشی و انسجام اجتماعی می‌باشند».^۲ این سبک زندگی، می‌تواند بستری برای ایجاد و توسعه اقتصاد و دیگر وجوه دانش‌بنیان فراهم کند.

بر مبنای ایده‌های مطرح‌شده است که امروزه، یکی از نواقص سیاست صنعتی در کشورهای در حال توسعه، کم‌توجهی یا بی‌توجهی به اقتصاد سیاسی، ساختار حل‌وفصل مناقشات سیاسی و تحول تولید در بخش‌های مختلف تشخیص داده شده است. این در حالی است که سیاست صنعتی بیشتر به‌عنوان یک مشکل «فنی» یا «شکست بازار» مورد توجه قرار گرفته است. نتیجه غفلت از وجوه سیاسی سیاست صنعتی، سوء برداشت از اولویت‌های هدف و دگرگونی ساختاری در کشورهای مختلف است. در نتیجه این سوء برداشت، برنامه‌های ساده و در مواردی سطحی و شعاری «حکمرانی خوب» و «محیط کسب‌وکار خوب»، جایگزین «درک پویایی‌های اقتصاد سیاسی نهادی در زمینه‌های خاص» شده است.^۳

این سؤال، بسیار حائز اهمیت است که صرف تصویب سیاست‌ها و قوانین و عدم توجه کافی به زمینه‌های پیش‌گفته، تا چه حدودی می‌تواند به شکل‌گیری نظام اقتصادی دانش‌بنیان کمک کند؟ در پاسخ به سؤال مطرح‌شده، علاوه بر نکات مطرح‌شده، در یکی از گزارش‌های پژوهشی چنین تصریح شده است: «نادیده گرفتن وجوه اجتماعی و سیاسی یک نظام مبتنی بر دانش، ما را در برنامه‌ریزی‌ها و راهبردها دچار سردرگمی و شکست خواهد نمود. نمی‌توان در جامعه‌ای که مناسبات مبتنی بر برتری دانش و علم حاکم نیست، به‌صورت دوپینگی یک اقتصاد دانش‌بنیان شکل داد. در یک نظام دانش‌بنیان، دانش نه تنها در شیوه تولید، بلکه در تمامی مناسبات اجتماعی و سیاسی، دست بالا را به لحاظ قدرت چانه‌زنی دارد. ... تحقق این

۱. کریم حنفی‌نیری، ربابه پورجیلی و محبوبه بابائی، «مسنله‌شناسی توسعه دانش‌بنیان»، فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال سوم، شماره ۹، بهار ۱۴۰۱، صص ۱۹۹-۲۰۰.

۲. همان، ص ۲۰۰.

۳. ر. ک.: امیررضا انگجی، «بازاندیشی در توسعه اقتصادی»، دنیای اقتصاد، ۱۴۰۱/۱/۱۸.

نظم اقتصادی مدرن، نیازمند فراهم آوردن پیش‌نیازها و مقدمات و انجام اصلاحات مربوطه در تمامی حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است.^۱

در تأیید مدعای پیش‌گفته، می‌توان از نظرات داگلاس نورث،^۲ اقتصاددان شهیر برنده جایزه نوبل (در سال ۱۹۹۳) بهره برد. وی توضیح می‌دهد که ظاهراً خصوصی‌سازی، راه علاج همه معضلات اقتصادی کشورها محسوب می‌شود. اما نگاهی اجمالی به وضعیت کشور شوروی - روسیه کنونی - نشان می‌دهد که «خصوصی‌سازی، بدون ساختار اساسی حاکمیت قانون و سازوکارهای اجرایی همراه با آن، نتایج دلخواه را پدید نمی‌آورد». نورث با تأکید بر این‌که خصوصی‌سازی در آمریکای لاتین، انحصارهایی را در حوزه دولت ایجاد کرده که به نتایجی کاملاً متفاوت از نتایج مورد انتظار از خصوصی‌سازی ختم شده، تصریح می‌کند: «این واقعیت بنیانی، مسأله‌ای بسیار واقعی است که وقتی تلاش می‌کنید عملکرد یک اقتصاد را بهبود بخشید، همه آنچه که می‌توانید تغییر دهید، قواعد رسمی هستند. در واقع، شما باید محدودیت‌های غیررسمی را نیز تغییر دهید، و خصیصه‌های اجرایی تضمین را در اختیار بگیرند که نتایج دلخواه را تولید کند».^۳

از آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه گرفت که گرچه قانونگذاری نیز سهمی مهم در حمایت از جوه مختلف تولید و کسب و کار، از جمله ایجاد و گسترش صنایع دانش‌بنیان بر عهده دارد، اما توسل بیش از حد به قانون، چه‌بسا جایگزین عوامل بنیادی سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و... لازم و ضروری شود. در مجموع می‌توان گفت برخلاف تصور شایع، به‌ویژه میان برخی از نمایندگان مجلس، مناسب‌ترین و بهترین راه حمایت از تولید، «قانونگذاری» نیست.^۴ گزاره پیش‌گفته را می‌توان به دیگر حوزه‌های اقتصادی نیز تسری داد. برای مثال، آنچه مد نظر سیاستگذاران است، در مواردی، اصولاً باید از طرق مانند اتخاذ تدابیر کلان مربوط به حکمرانی، و یا از سوی دیگر، برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و موردی، با اتخاذ تدابیری اجرایی - اداری صورت گیرد.

آخرین نکته‌ای که توجه به آن در تحلیل سهم قانونگذاری در توسعه حوزه‌هایی مانند اقتصاد دانش‌بنیان ضروری به نظر می‌رسد، نقش تعیین‌کننده تحولات بین‌المللی و چگونگی تعامل کشور با بازیگران این عرصه است. در واقع، مؤلفه مذکور را می‌توان مؤلفه‌ای در محیط

۱. سیدمحمد سجاد نجفی، «اقتصاد دانش‌بنیان: مفهوم، الزامات، شاخص‌ها و راهکارها (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، خرداد ۱۴۰۱، ص ۵۷.

2. Douglass North (1920-2015).

۳. داگلاس سی. نورث، «درک فرایند تحول اقتصادی»، در: جمعی از نویسندگان، *نهادها و توسعه*، ترجمه محمود متوسلی و مصطفی سمیعی‌نسب و علی نیکونستی، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۳، ص ۸۸.

۴. داوی، پیشین، ص ۲۳.

بیرونی (خارجی) دانست که باید در کنار مؤلفه‌های درونی، جدی گرفته شود. در مورد ایران، با وضعیت متناقض‌نمایی مواجهیم؛ به این ترتیب که «شاید کمتر کشوری را بتوان یافت که همچون ایران، تحولات اقتصادی آن با تحولات محیط بین‌المللی پیوند خورده باشد. اقتصاد ایران را به‌صورت توأمان و تناقض‌آمیز، می‌توان اقتصادی منزوی و تنیده در اقتصاد جهانی محسوب داشت. از یک‌سو، بخش مهمی از راه‌های عادی تعامل اقتصادی ایران با اقتصاد جهانی محدود شده است و از طرف دیگر، هرگونه تحول مهم و چشمگیر در اقتصاد این کشور به تحولات کلان بین‌المللی پیوند خورده است»^۱. اتکا و تمرکز بیش از حد به مؤلفه‌های محیط داخلی و به‌کارگیری نامتناسب ابزارهایی مانند تقنین برای تمشیت اموری که به‌طور روزافزونی متأثر از تحولات و جریان‌های بین‌المللی هستند، به سیاستگذاری‌هایی غیرواقع‌بینانه و غیراثربخش منتج خواهد شد.

۵-۶. قانونگذاری بدون اسناد راهبردی

محور اصلی پژوهش حاضر، ناکامی در برآورده شدن حمایت از کسب‌وکار از طریق قانونگذاری به دلیل عدم رعایت مسائل ماهوی و شکلی است. در ادامه، به یکی از مسائل محتوایی به‌عنوان نقایص قوانین حمایتی، یعنی فقدان اسناد عالی راهنما با عناوینی مشابه «استراتژی توسعه صنعتی» پرداخته می‌شود. تدوین و تصویب سند استراتژی توسعه صنعتی، علاوه بر ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های ماهوی، از حیث مرجع و فرایند تصویب و به‌ویژه روابط و تعامل بین قوای مقننه و مجریه، موضوعی چالش‌برانگیز است. نکته با اهمیت آن است که گرچه ابتدائاً ممکن است حکم به تدوین و تصویب چنین سندی در قانون درج شود، اما قانونگذار مکلف است وضع قوانین آتی خود درباره هر یک از ابعاد کسب‌وکار را در چارچوب سندی اعمال کند که خود نقشی در تهیه و تدوین آن نداشته است. بر این اساس، آنچه در ادامه خواهد آمد، گرچه به‌طور مستقیم به قانون و قانونگذاری مربوط است، اما وجه غالب آن، امور اجرایی و مسائلی مربوط به قوه مجریه است.

۵-۶-۱. ضرورت وجود سند راهبردی سیاست صنعتی

در گفتار ابتدایی پژوهش حاضر، از لزوم حمایت از کسب‌وکار سخن گفته شد و در گفتار سوم، ویژگی‌های سیاست‌های حمایتی مناسب و کارآمد، تشریح شد. در این قسمت، به

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «دیپلماسی اقتصادی ایران در جهان رو به دگرگونی»، مدیریت اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، آذر ۱۴۰۱، ص ۲۱.

توضیح درباره سندی می‌پردازیم که باید بر مبنای مطالعات و بررسی‌های لازم و به‌کارگیری فنون حمایتی مؤثر از کسب و کار و تولید، تدوین و تصویب شود و به‌عنوان نقشه راه دستگاه‌های اجرایی و همچنین الگوی قانونگذار در تصویب قوانین مربوط، مد نظر قرار گیرد. از این سند با عنوان سند «استراتژی توسعه صنعتی» یاد می‌شود. بنابر تأکید صاحب‌نظران، هیچ کشوری نیست که بدون به‌کارگیری سیاست‌های دولتی هدف‌گیری شده و گزینشی برای اصلاح ساختار اقتصادی و تقویت پویایی اقتصادی، در گذار از فقر گسترده گریبان‌گیر مناطق روستایی به ثروت ناشی از دوران پساصنعتی، توفیقی کسب کرده باشد. همچنین، «بررسی این‌که چگونه کشورها در تمامی سطوح توسعه می‌توانند پاسخ‌سازنده‌ای به چالش‌های معاصر - از اشتغال‌زایی و کاهش فقر تا مشارکت در انقلاب فناوریانه و زنجیره‌های جهانی ارزش، از ترویج انرژی کارآمد و پاک تا حذف تغییرات آب‌وهوایی و اقتصاد سبز - بدهند، بدون استفاده از نوعی از سیاست صنعتی هدف‌گیری شده دشوار است»^۱.

به‌لحاظ تاریخی، اولین بیان رسمی یا اولین موج سیاست صنعتی با محتوای حمایت از صنایع نوزاد، توسط اولین وزیر خزانه‌داری آمریکا، الکساندر همپلتون،^۲ مطرح شد؛ «در آمریکا و به تبع آن در آلمان قرن نوزدهم... در رقابت و مقابله با اقتصاد صنعتی انگلستان، علاوه بر حمایت تعرفه‌ای، سیاست‌هایی همچون یارانه به صنایع راهبردی، سرمایه‌گذاری دولتی در زیرساخت‌ها، ممنوعیت صادرات مواد خام کلیدی، تسهیل واردات برای صادرات و... دنبال شده است».^۳ موج دوم توجه به سیاست صنعتی با افول طرفداران اقتصاد کلاسیک در نیمه قرن بیستم و تحت تأثیر عواملی مانند رشد ملی‌گرایی و استعمارستیزی در کشورهای آمریکای لاتین، انقلاب اکتبر روسیه و توسعه صنعتی با الگوهای سوسیالیستی در بلوک شرق، بحران ۱۹۳۰^۴ و بدبینی ناشی از آن به نظریه‌های دخالت دولت حداقلی و افت تجارت آزاد و نیز نقد نقش دولت در توسعه صنعتی از مسیر هزینه‌های نظامی ناشی از فشار جنگ‌های جهانی، شکل گرفت.^۵ طبق توضیحات چانگ، از دهه‌های پایانی قرن بیستم و دهه اول قرن بیست و یکم، موج سوم نظریه‌پردازی سیاست صنعتی شکل گرفت و سیاست صنعتی در سه

۱. مانوئل سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول - رایت، «سیاست صنعتی، تحول مولد و مشاغل: نظریه، تاریخچه و تجربه»، در: خیریناکز، نوبلز و رایت، پیشین، ص ۲۳.

2. Alexander Hamilton (1757-1804).

۳. به نقل از: میثم نریمانی، مصطفی سعیدی و علیرضا شجاع‌مرادی، «رویکرد اقتصاد سیاسی به سیاست صنعتی از منظر ها چون چانگ: مطالعه موردی طراحی الگوی توسعه صنایع پایین‌دست پتروشیمی گازی در ایران»، فصلنامه بهبود مدیریت، دوره ۱۴، شماره ۴ (پیاپی ۵۰)، زمستان ۱۳۹۹، ص ۵۶.

۴. «رکود بزرگ» (Great Depression)، یک دهه پیش از آغاز جنگ جهانی دوم در اغلب کشورها رخ داد.

۵. به نقل از: همانجا.

حوزه مطرح شد:

اول: به‌کارگیری مقررات‌گذاری با ترکیب رقابت و همکاری میان بنگاه‌های داخلی با مقیاس مناسب و حذف رقابت‌های اضافی؛

دوم: مباحث اجرایی سیاست صنعتی مانند ساختار دولت، ساختار بخش خصوصی و تعاملات دولت و بخش خصوصی؛

سوم: توضیح فرایندهای یادگیری مبتنی بر پویایی‌های نوآوری در سطح بنگاه و سیستم.^۱ بر این اساس، الگوی سیاست صنعتی در سه حوزه مذکور، سیاست صنعتی به‌مثابه یک فرایند نهادی ساختاردهی شده با ترکیب الگوی سه‌لایه ساختاری، نهادی و اقتصاد سیاسی است.^۲ با این همه، تعریفی مورد اجماع همگان از سیاست صنعتی در ادبیات اقتصادی وجود ندارد. برای مثال، هریسون، سیاست صنعتی را در قالب «تصمیمات دولت با هدف منحرف‌ساختن انگیزه‌ها به‌نفع گروه‌های خاص از سرمایه‌داران، که به‌معنای کنار گذاشتن بی‌طرفی سیاست‌هاست» تعریف کرده است. در حالی‌که کوهن، بر این باور است که «سیاست صنعتی، به‌معنای دقیق، یک سیاست بخشی است که به‌دنبال ارتقاء بخش‌هایی است که در آن، مداخله باید به‌دلیل استقلال ملی، استقلال فناوری، شکست ابتکار عمل خصوصی، کاهش فعالیت‌های سنتی و تعادل جغرافیایی یا سیاسی صورت گیرد».^۳ جاستین لین،^۴ اقتصاددان ارشد پیشین بانک جهانی، به‌عنوان جمع‌بندی نظرات مختلف در خصوص سیاست صنعتی معتقد است: «اکثر کشورها، به‌صورت ارادی یا غیرارادی، سیاست صنعتی را به‌اشکال مختلف دنبال می‌کنند، که به‌طور کلی به هر تصمیم، مقررات یا قانون [حکومتی] اشاره دارد که فعالیت یا سرمایه‌گذاری مداوم در یک صنعت را تشویق می‌کند».^۵

لین، در توجیه نیاز اقتصادها به استراتژی توسعه صنعتی استدلال می‌کند که در هر اقتصاد بازاری، سیاست‌های صنعتی صحیح که به‌وسیله یک دولت تسهیلگر به پیش‌رانده می‌شود، و این امر، «کلید توسعه اقتصادی» است. وی بر این اساس، با دستورکارهای نظریه‌های نهادگرایی جدید و «اجماع واشنگتنی»^۶ مخالف است. طبق نظر وی، «همه اقتصادها برای موفقیت به

۱. ر. ک.: همان، صص ۵۷-۵۸.

۲. همان، ص ۶۶.

۳. به‌نقل از: محمدی‌ایوانکی، پیشین، ص ۳۳.

4. Justin Yifu Lin

۵. به‌نقل از: همان، ص ۳۵.

۶. ویلیامسون (John Williamson) در مقاله‌ای معنای «اجماع واشنگتنی» (Washington Consensus) را با ذکر تاریخچه آن، توضیح می‌دهد. طبق توضیح وی، ماجرای اجماع واشنگتنی به سال ۱۹۸۹ بازمی‌گردد؛ یعنی زمانی که مطبوعات ایالات متحده آمریکا درباره بی‌میلی کشورهای آمریکای لاتین به اجرای اصلاحات اقتصادی، می‌نوشتند. ویلیامسون در مقاله‌ای که به کنفرانس مؤسسه اقتصاد بین‌الملل ارائه داد، ۱۰ سیاست اصلاحی را که تصور می‌کرد برای اصلاحات مورد اجماع همگانی است، برشمرد و نام آن‌ها را «اجماع واشنگتنی» نهاد؛ چرا که به تصور

سیاست‌های صنعتی نیاز دارند، اما سیاست‌های صنعتی قوی و پایدار باید با ساختار موجود یک اقتصاد مطابقت داشته باشد، به طوری که بنگاه‌های داخلی را به رقابت در بازارهای بین‌المللی وادار کند. توسعه اقتصادی پایدار نشأت گرفته از سیاست‌های صنعتی است که با مزیت نسبی یک کشور همسوز بوده و صنایع سازگار با ساختار داخلی و موجود را هدف‌گذاری نماید، نظیر صنایع کاربر در مراحل اولیه صنعتی شدن^۱. در تکمیل دیدگاه لین، ون^۲ بر این باور است که «بازار آزاد» متشکل از سه رکن اساسی است: ثبات سیاسی، اعتماد اجتماعی و زیرساخت. هر سه رکن، شکل و وسعت بازار را تعیین می‌کنند، اما تأمین آن‌ها بسیار پرهزینه است. بنابراین بازار، به ویژه بازار انبوه یکپارچه، تنها می‌تواند توسط یک دولت قوی ایجاد شود که به ارتقاء و بهبود تولید صنعتی از طریق کسب و کار گرایش داشته و قادر به ایجاد بازار است.^۳

علاوه بر آنچه گفته شد، از دیگر کارکردهای سیاست صنعتی، مشخص کردن ابزار و میزان تخصیص یارانه‌ها به صنایع و برگزیدن صنایعی است که باید در یک دوره مشخص به آن‌ها یارانه تعلق گیرد. به عنوان نمونه، بررسی سیاست یارانه‌های کشورهای پیشرو صنعتی در سه صنعت آلومینیوم، خودروهای الکترونیکی و نیمه‌هادی نشان می‌دهد نظامات یارانه‌های کشورهای غربی در حمایت از بخش صنعت به سه دسته (۱) «غلبه ابزارهای تحقیق و توسعه‌ای» مانند فرانسه، کره جنوبی، تایوان و آمریکا، (۲) «غلبه ابزارهای سرمایه‌گذاری» مانند کشورهای چین، کره جنوبی و تایوان و (۳) «غلبه ابزارهای بانکی» مانند برزیل، آلمان و ژاپن قابل دسته‌بندی است. در دسته غلبه ابزارهای تحقیق و توسعه‌ای، اقتصاد به سمت حمایت از تحقیق و توسعه از طریق مشوق‌های مالیاتی و حمایت دولت از تحقیق و توسعه حرکت کرده است. در دسته دوم، مأموریت‌هایی برای صندوق‌های سرمایه‌گذاری تعریف شده و منابع یارانه‌ای قابل توجه‌ای به صندوق‌های مذکور تزریق می‌شود. در دسته سوم، یارانه‌ها و سازوکارهای پرداخت و نظارت آن، به بانک‌های سیاستگذار متکی هستند.^۴

وی، آن ۱۰ سیاست، سیاست‌هایی اصلاحی بودند که در آن زمان «تقریباً همه در واشنگتن آن‌ها را برای آمریکای لاتین ضروری می‌دانستند». فهرست ۱۰ سیاست اصلاحی عبارتند از: (۱) انضباط بودجه‌ای؛ (۲) تجدیدنظر در اولویت مخارج عمومی؛ (۳) اصلاح نظام مالیاتی؛ (۴) آزادسازی نرخ بهره؛ (۵) نرخ ارز رقابتی؛ (۶) آزادسازی تجاری؛ (۷) آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور؛ (۸) خصوصی‌سازی؛ (۹) مقررات‌زدایی؛ و (۱۰) حقوق مالکیت؛ ر.ک.: جان ویلیامسون، «تاریخچه اجماع واشنگتنی و پیشنهاداتی برای برنامه کار اصلاحات»، ترجمه افشین خاکباز، در: احمد میدری و جعفر خیرخواهان (به‌کوشش)، حکمرانی خوب: بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳، صص ۵۹-۶۱.

۱. لیلی وانگ و یی ون، «گریز از دام درآمد متوسط: تحلیلی بین‌کشوری بر مبنای الگوهای ارتقاء صنعتی»، ترجمه جواد عرب یارمحمدی، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، شهریور ۱۴۰۱، ص ۹.

2. Yi Wen

۳. همانجا.

۴. امین مالکی (سخنرانی در نشست «یارانه‌ها در سیاست صنعتی، چه صنعتی؟ چه میزان؟ چه ابزاری؟»)، در: وبسایت مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، «یارانه‌ها در سیاست صنعتی: چین، اروپا و آمریکا»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://itsr.ir/article/111101>

از مجموع مباحث مطرح شده چنین برمی‌آید که توسعه صنعتی به‌عنوان یکی از مراحل مهم توسعه اقتصادی محسوب می‌شود. توسعه صنعتی، هم به‌دلیل تأثیرگذاری آن بر رشد اقتصادی و هم به‌دلیل تأثیر بر رشد بهره‌وری و فرصت ارتقای فناوری‌ها، در فرایند توسعه حائز اهمیت است.^۱ به باور برخی از صاحب‌نظران، با این پیش‌فرض که در حال حاضر رقابت‌ناپذیری صنایع ایران با صنایع جهانی، ناشی از ناتوانی صنعتگران کشور نیست، بلکه ناشی از ضعف در سیاستگذاری است، «اصلاح جهتگیری‌های سیاستگذاری، به اصلی‌ترین عامل در توسعه صنعتی کشور تبدیل می‌شود و سند استراتژی توسعه صنعتی، به‌عنوان سند پایه، می‌تواند چارچوب این تغییر را ارائه کند».^۲

البته پیش‌فرض مذکور نیز قابل مناقشه است. به‌نظر می‌رسد پیش‌فرض رقابت‌ناپذیری صنایع ایران به‌دلیل ضعف در سیاستگذاری، نه عدم قابلیت و توانایی صنعتگران و بنگاه‌ها، نقش دولت در توسعه صنعتی را صرفاً حذف محدودیت می‌داند. تصور این است که قابلیت رقابت با ایجاد فضای برابر و حذف مداخلات فراهم خواهد شد؛ در حالی که موضوع سیاست صنعتی، دفاع از مداخلات و حمایت‌های فعال دولت است که به افزایش قابلیت‌ها می‌انجامد. به تعبیر دیگر، صنعتگران ایرانی به‌عنوان یک کشور دیررسیده به توسعه صنعتی، با رقابت نابرابر روبرو هستند. از آنجا که ایجاد قابلیت‌ها، زمان‌بر و تابع دستیابی به بازارهایی با حجم مناسب و انباشت منابع و قابلیت‌ها در طول زمان است، این روند بدون سیاستگذاری هدفمند دولت به دست نخواهد آمد. بنابراین رقابت‌ناپذیری صنایع ایران، هم ناشی از ناتوانی صنعتگران کشور و هم ناشی از ضعف سیاستگذاری برای ترمیم این ضعف‌ها و تقویت قابلیت‌ها است.^۳ استدلال‌های مطرح‌شده، بیانگر اهمیت و حساسیت نقش دولت در حمایت از کسب‌وکار و ملاحظات متعدد و مؤلفه‌های پرشماری است که باید در این مسیر مد نظر قرار گیرد.

۲-۶-۵. وضعیت تدوین سند سیاست صنعتی در اقتصاد ایران

۱-۲-۶-۵. ناکامی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی

تلاش برای تدوین سیاست صنعتی در ایران، تاریخچه‌ای پرفراز و نشیب، از برنامه عمرانی اول تا پنجم پیش از انقلاب (سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۵۶) و از برنامه اول توسعه (۱۳۶۸) تا به

۱. ر. ک.: نیلی، پیشین، صص ۱۳-۱۴.

۲. نیلی، پیشین، ص ۱۶.

۳. برگرفته از توضیح دکتر حسین رجب‌پور در اظهارنظر راجع به متن.

امروز دارد.^۱ از سال ۱۳۸۲ تا ابتدای سال ۱۴۰۰، چهار نسخه رسمی در خصوص سیاست توسعه صنعتی در ایران تدوین و منتشر شده، اما از حیث اجرایی، «تقریباً هیچ تلاش سازمان‌یافته‌ای برای اجرای هیچ‌کدام از آن‌ها صورت نگرفته و می‌توان این‌طور برداشت کرد که اسناد ماهیت صوری داشته و هدف این بوده که وظیفه قانونی دولت در برنامه‌های توسعه با کمترین تلاش و اراده اجرایی کردن سند انجام تلقی گردد. این امر موجب سازوکاری معیوب و چرخه‌ای باطل از تدوین سند، عدم اجرا و عدم توسعه صنعتی را به وجود آورده و تقویت نموده است».^۲ در ادامه توضیح داده خواهد شد اسنادی که مشابه یک سند استراتژی توسعه صنعتی به تصویب رسیده، از کیفیت لازم برخوردار نبوده‌اند، و بنابراین، اساساً یا به مرحله اجرا نرسیده‌اند، یا فاقد اثربخشی بوده‌اند.

با در نظر داشتن اهمیت سندی راهنما و مورد توافق به‌عنوان «استراتژی» (راهبرد) تحول صنعتی و اعمال سیاست‌های بهینه، از جمله سیاست‌های حمایتی، بسیاری از ناکارایی‌ها و حتی کج‌کارکردی‌های سیاست‌ها و قوانین مربوط به تحول صنعتی در ایران، به فقدان این استراتژی نسبت داده شده است. نبود چنین سندی با ویژگی‌های مطلوب و مورد انتظار، همگرایی، هماهنگی و هدفمندی سیاست‌ها را با چالش‌هایی جدی مواجه ساخته است؛ به طوری که برخی صاحب‌نظران، یکی از مهمترین دلایل ناکارآمدی و عدم دستیابی به اهداف مندرج در دوره پنج‌گانه توسعه (سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۵) را «فقدان همکاری مؤثر دولت و بازیگران ذی‌نفوذ در بخش دولتی و غیردولتی جهت تدوین و اجرای یک سند ملی مورد توافق» می‌دانند.^۳

در نبود سند راهنمای توسعه صنعتی، برخی دستگاه‌های اجرایی به تولید اسنادی می‌پردازند که فاقد کیفیت لازم برای اثربخشی در حوزه‌های مورد نظر است. برای نمونه، وزارت صنعت، معدن و تجارت (ستاد تسهیل و رفع موانع تولید)، در سندی که در فروردین ۱۴۰۰ منتشر شد، اهم موانع بخش تولید را به دو دسته «موانع کلان و بین‌بخشی» و «موانع بخشی و دستگاهی» دسته‌بندی کرده است. موانع کلان و بین‌بخشی از منظر سند مذکور عبارتند از: نوسانات اقتصادی و ارزی؛ نرخ تورم و نرخ سود بانکی؛ قاچاق کالا؛ فضای کسب و کار و عدم ثبات قوانین و مقررات؛ و تحریم‌ها و زیرساخت‌های تجارت خارجی. اهم موانع بخشی و دستگاه

۱. ر. ک.: همان، صص ۱۸۸-۲۲۵.

۲. کپارش فرناش، «تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیش‌رو»، فصلنامه بهیود مدیریت، دوره ۱۵، شماره ۳ (پیاپی ۵۳)، پاییز ۱۴۰۰، صص ۱۲۵-۱۲۸.

۳. به نقل از: رجب‌پور، پیشین، صص ۵-۶.

به این شرح شناسایی شده است: بانکی (ارز و ریال)؛ مالیاتی و گمرکی؛ تأمین اجتماعی و نیروی کار؛ محیط‌زیست؛ منابع طبیعی و اراضی؛ و زیرساخت‌های تولید. مروری اجمالی بر فهرست پیش‌گفته، نقصان‌های آشکار سند را نشان می‌دهد. «اهم محوره‌های پشتیبانی» نیز که به دو محور اصلی «محوره‌های تسهیل‌سازی» و «مشوق‌های مورد نیاز» دسته‌بندی شده‌اند، واجد ایراداتی به مراتب بیش از تفکیک موضوعی «موانع بخش تولید» هستند. اما آنچه در بسته پیشنهادی، بیش از همه قابل نقد است، تقسیم‌بندی پیشنهادی ارائه‌شده است که فاقد هرگونه روش و منطق است؛ به این ترتیب: مجوز محیط‌زیست؛ مجوز کسب‌وکار؛ مالیاتی؛ گمرک؛ شهرک‌ها، سیاست‌های افزایش تولید و صادرات؛ زیرساخت‌های تولید؛ تکریم فعال اقتصادی؛ تأمین مواد اولیه؛ تأمین منابع بودجه‌ای؛ تأمین مالی؛ تأمین اجتماعی؛ و ارزیابی بسته پیشنهادی که برخی از مفاد آن ذکر شد، و دیگر اسنادی از این قبیل، قرار است به‌عنوان اسنادی راهنما برای سیاست‌گذاران و مقرراتگذاران، مورد بهره‌برداری قرار گیرند. اما چنان‌که گفته شد و در ادامه نیز توضیح داده خواهد شد، به هیچ وجه از کیفیت لازم از حیث شکلی و ماهوی برای ایفای چنین نقش مهمی برخوردار نیستند.

چنان‌که گفته شد، تلاش‌ها برای تدوین استراتژی کشور در خصوص توسعه صنعتی در ایران، تا کنون به نتیجه نرسیده است. گرچه اسنادی با عناوینی متفاوت و البته با هدفی مشابه، تهیه شده است. برای نمونه، طبق بند «ح» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...»، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شد حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه، «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور» را «به نحوی که منجر به کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌گی و افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری آن‌ها شود»، تدوین کرده و پس از تصویب هیأت وزیران، اجرا کند. طرح مذکور در کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط‌زیست دفتر هیأت دولت در مهر ۱۳۹۷، و در بهمن ۱۴۰۰ در قالب تصویب‌نامه هیأت وزیران به تصویب رسید. اهداف سند مورد بحث - به‌ترتیبی که در ماده (۱) آن مقرر شده - اهدافی مورد انتظار از یک سند توسعه استراتژی توسعه صنعتی است. طبق ماده (۱) «طرح نوسازی...»: «هدف از اجرای طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور...، کاهش مصرف و شدت انرژی و آلاینده‌گی، افزایش بازدهی و ارتقای کیفیت تولیدات داخلی و رقابت‌پذیری واحدهای تولیدی، از طریق بازسازی و نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات، اصلاح

۱. وزارت صنعت، معدن و تجارت (ستاد تسهیل و رفع موانع تولید)، «بسته سیاست‌های تشویقی و رفع موانع تولید برای تحقق شعار سال»، ۱۵ فروردین ۱۴۰۰.

ساختار مالی و مدیریتی بنگاه‌ها منتج از اجرای فرایندهای خدماتی (کلینیکی)، عارضه‌یابی و نظارتی و یا به صورت مستقل از آن، مطابق سیاست‌های صنعتی کشور می‌باشد». البته این ابهام بزرگ در خصوص قسمت اخیر مقرره پیش‌گفته وجود دارد که منظور از «سیاست‌های صنعتی کشور» که باید تکالیف مندرج در مقرره طبق آن صورت گیرد، کدام سند است؟ پاسخ به سؤال مطرح‌شده، در توضیحاتی که در ادامه آمده، روشن خواهد شد.

یکی از نکات قابل توجه، ارتباط سند «فهرست اولویت‌های صنعتی» با «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور» است. در ماده (۳) «طرح نوسازی...» مقرر شده است: «به منظور تعیین زمان‌بندی تحقق اهداف قانون برنامه پنجساله ششم توسعه... در بخش نوسازی و بازسازی صنایع، تعیین اولویت‌های رشته‌ای بر اساس بند (الف) ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه موضوع تصویب‌نامه... مورخ ۱۴۰۰/۴/۵، تعیین سهم بنگاه‌های مختلف (کوچک، متوسط و بزرگ) در طرح و تدوین فرایندها، دستورالعمل‌های اجرایی، بررسی و رفع موانع اجرایی و نظارت بر حسن اجرای طرح، کارگروهی مرکب از نمایندگان وزارت صنعت، معدن و تجارت (رئیس کارگروه)، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه کشور، سازمان حفاظت محیط زیست، سازمان ملی استاندارد ایران، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در سطح معاون دستگاه تشکیل می‌شود. مصوبات کارگروه با تأیید و امضای وزیر صنعت، معدن و تجارت ابلاغ می‌شود».

بر این اساس می‌توان گفت تأخیر در تدوین و تصویب «طرح نوسازی...» (در اجرای ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه)، به دلیل عدم تهیه و تصویب سند به اصطلاح «بالادستی» چنین طرحی بوده است. پس از تصویب سند «فهرست اولویت‌های صنعتی» (در تیر ۱۴۰۰)، «طرح نوسازی...» در بهمن ۱۴۰۰ به تصویب رسید. با توجه به آنچه گفته شد، به نظر می‌رسد منظور از «سیاست‌های صنعتی کشور» که در قسمت اخیر ماده (۱) «طرح نوسازی...» به آن اشاره شده، «فهرست اولویت‌های صنعتی» است. کارگروه مندرج در ماده (۱) طرح مورد بحث نیز وظیفه «تعیین سهم بنگاه‌های مختلف... در طرح و تدوین فرایندها، دستورالعمل‌های اجرایی و...» را به کارگروه سپرده است. در واقع، نه در «فهرست اولویت‌های صنعتی» و نه در «طرح نوسازی و بازسازی صنایع کشور» مفادی که اصولاً باید در یک سند توسعه استراتژی صنعتی تصریح شود، وجود ندارد؛ بلکه «فهرست اولویت‌های صنعتی» سندی حاوی تعیین چند اولویت - بدون تصریح راهبردهای سیاست صنعتی، از جمله در

نظرگرفتن نهادی ستادی برای ایجاد هماهنگی و انسجام در اجرای سیاست‌ها - و «طرح نوسازی ...» نیز به‌مثابه دستورالعمل اجرایی آن محسوب می‌شود.

۲-۲-۶-۵. بررسی سند «فهرست اولویت‌های صنعتی»

به‌طور خاص در خصوص تدوین و تصویب سند استراتژی توسعه صنعتی، سوابق مفصلی حداقل در دو دهه اخیر، از سال ۱۳۷۹ و تشکیل وزارت صنایع و معادن به بعد، قابل ذکر است. سویا گنجانده‌شدن لزوم تدوین استراتژی توسعه صنعتی در قالب وظایف وزارت صنایع و معادن در سال ۱۳۷۹، در سه قانون برنامه توسعه اخیر، حکمی مبنی بر تهیه و تدوین استراتژی توسعه صنعتی مقرر شده است. بدین ترتیب که بر اساس ماده (۲۱) «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱) دولت موظف شد «سند ملی توسعه بخش‌های صنعت و معدن را با توجه به مطالعات استراتژی توسعه صنعتی کشور ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون با محوریت توسعه رقابت‌پذیری مبتنی بر توسعه فناوری و در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی...» تهیه کند. در «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، طبق ماده (۱۵)، وزارت صنایع و معادن موظف شد «به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در قالب تدوین راهبرد (استراتژی) توسعه صنعتی و معدنی با هماهنگی معاونت در زیربخش‌های برگزیده صنعت و معدن، در جهت تحقق هدف رشد تولید صنعتی و معدنی با رعایت محورهای راهبردی ذیل به‌گونه‌ای اقدام کند که نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت و معدن افزایش یابد».

با اجرایی نشدن دو حکم پیش‌گفته در دو قانون برنامه توسعه (چهارم و پنجم)، مجدداً در بند «الف» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه...» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) چنین مقرر شد: «به‌منظور رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی، دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به شرح زیر اقدام می‌کنند: الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند».

بدین ترتیب، در بند «الف» ماده (۴۶) قانون مذکور، تهیه سند «استراتژی توسعه صنعتی»

به تهیه «فهرست اولویت‌های صنعتی» تقلیل یافت. تردیدی نیست که اسنادی با دو عنوان پیش‌گفته، واجد مختصاتی کاملاً متفاوت از یکدیگرند و به نظر می‌رسد قانونگذار، با ناامید شدن از تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی توسط دولت، تهیه سند فهرست اولویت‌های صنعتی را جایگزین کرده است. اما به‌رغم این امر، سند مذکور، اواخر دولت وقت (دولت دوازدهم) به تصویب هیأت وزیران رسید. بدین ترتیب که هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۴/۲، «تصویب‌نامه در خصوص تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)» تصویب کرد.^۱ این فهرست، شامل ۹ بند و در قالب متنی مختصر (۳۸۴ کلمه) تنظیم شده^۲ و فاقد ویژگی‌های شکلی و ماهوی سندی مشابه با «استراتژی توسعه صنعتی» است. در ادامه، به دو ایراد اصلی سند مورد بحث پرداخته شده است.

اول - تدوین سندی مبتنی بر اسناد آمایش سرزمین فاقد کیفیت لازم

یکی از مهمترین ایرادهای سند مورد بحث آن است که به‌رغم این‌که ادعا شده سند فهرست اولویت‌های صنعتی «با رعایت ملاحظات آمایشی» تدوین شده، اما مسأله این است که اسناد تدوین و تصویب‌شده به‌عنوان «آمایش سرزمین» در دولت دوازدهم، چه سند ملی و چه اسناد استانی، از ویژگی‌های مورد انتظار سند یا اسنادی با عنوان آمایش سرزمین برخوردار نیستند.

تهیه و تصویب تدوین اسناد آمایش ملی و استانی در سال اول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، در جزء ۱ بند «الف» ماده (۲۶) قانون مذکور مقرر شد. با وجود این، دولت با تأخیری قابل توجه، در تاریخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۱، پیش‌نویس سند آمایش ملی با عنوان «سند ملی آمایش سرزمین» و اسناد استانی را در شورای عالی آمایش سرزمین^۳ در قالب ۱۶ ماده به تصویب

۱. به شماره ۳۳۶۵۷۴/ت/۵۴۴۷۴ هـ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵.

۲. طبق تصویب‌نامه مذکور، «فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) با رعایت ملاحظات آمایشی به شرح زیر تعیین می‌شود:

۱. محصولات در صنایع پایین‌دستی از نفت و گاز مبتنی بر دانش پایه و فناوری‌های جدید....
۲. محصولات فلزات اساسی دارای ارزش افزوده بالا و مبتنی بر فناوری‌های جدید....
۳. محصولات غذایی و آشامیدنی با قابلیت صادراتی....
۴. وسایل نقلیه موتوری... و قطعات و مجموعه‌های مورد نیاز.
۵. ماشین‌آلات و تجهیزات صنعتی و معدنی....
۶. محصولات لاستیکی و پلاستیکی دارای ارزش افزوده بالا....
۷. ماشین‌آلات و دستگاه‌های برقی، لوازم خانگی، وسایل ارتباطی و رایانه‌ای، تجهیزات پزشکی و اپتیک با تکنولوژی متوسط به بالا.
۸. محصولات صنایع سبک مبتنی بر روش‌های نوین تولید با اولویت منسوجات، پوشاک و محصولات چرمی، خمیر کاغذ و محصولات سلولزی.
۹. محصولات دانش‌بنیان با فناوری‌های پیشرفته....

۳. در صدر ماده (۲۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)» مقرر شده است: «به منظور استقرار نظام راهبری توسعه سرزمین و نظارت بر اجرای آن، شورای عالی آمایش سرزمین» با مسئولیت رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور با وظایف زیر تشکیل می‌شود». اسناد آمایش سرزمین، مطابق آیین‌نامه‌ای با این مشخصات به تصویب رسید: آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع: تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین (تصویب‌نامه شماره ۹۷۶۴۸/ت/۵۷۲۱۰ هـ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸

رسانند.^۱ در یکی از گزارش‌هایی که به جمع‌بندی نقدهای وارده بر سند مذکور پرداخته شده، نکات زیر راجع به مبانی نظری و روش‌شناسی و همچنین کیفیت سند راجع به توصیف وضع موجود، فهرست شده است. مهمترین نکات راجع به مبانی نظری و روش‌شناسی «سند ملی آمایش سرزمین» عبارتند از:

- «بی‌توجهی به مفاهیم اساسی نظیر تولید، نوآوری و اشتغال در انتخاب مبانی نظری؛
 - وجود انتقادهای جدی به مبنای نظری مورد استفاده در سند تلفیق آمایش ملی (توسعه پایدار) از منظر انتزاعی بودن و مبهم بودن سیاست‌های پیشنهادی؛
 - مناسب نبودن جدول داده-ستانده برای اولویت‌بندی رشته‌فعالیت‌های صنعتی؛
 - فقدان تحلیل‌های آینده‌نگری و آینده‌پژوهی کافی؛
 - نگاه مطلق‌گرایانه به سند آمایش و غفلت از این‌که آمایش یک جزء از فرایند برنامه‌ریزی و ابزاری برای دستیابی به چشم‌انداز است»^۲.
- مهمترین نکات راجع به توصیف وضع موجود در سند مورد بحث، به این شرح برشمرده شده است:

- «تخصیص سهم بالایی از گزارش تلفیق به توصیف وضع موجود؛
- بی‌توجهی به روندهای شکل‌دهنده وضع موجود و علل تداوم روندهای معیوب؛
- اتکای کلان روندهای ارائه‌شده بر نظرات صاحب‌نظران و خبرگان به جای اطلاعات آماری و سری‌های زمانی؛
- عدم لحاظ تأثیر سیاستگذاری‌های آتی در انتخاب سناریو منتخب در برخی کلان‌روندها؛
- تناقض در مطالب ارائه‌شده در بخش‌های مختلف»^۳.

در گزارش مورد استناد چنین نتیجه‌گیری شده است: «با توجه به... کاستی‌های جدی در گزارش تلفیق مطالعات سند ملی آمایش و اسناد آمایش استانی تدوین شده، به نظر می‌رسد اقدام عجولانه دولت در تصویب اسناد مذکور در اسفند ۱۳۹۹، تنها در راستای الزام شکلی به اجرای جزء ۱ بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه بوده و فاصله زیادی با اهداف

هیئت وزیران).

۱. سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و دبیرخانه شورای عالی آمایش سرزمین)، «سند ملی آمایش سرزمین»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی:

<https://khev.um.ac.ir>

۲. زهرا ذاکری، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱۰)؛ بررسی و نقد مطالعات سند ملی آمایش (گزارش تلفیق)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۱۶۸، فروردین ۱۴۰۱، ص ۳.

۳. همان، ص ۴.

توسعه‌ای قانون برنامه دارد.^۱ بدیهی است سندی که بر مبنای سندی پرایراد و ناقص تدوین شده باشد نیز فاقد کیفیت لازم است.

دوم - سندی فقط برای روزهای پایانی دولت دوازدهم

سند «فهرست اولویت‌های صنعتی» با همه ایرادها و ضعف‌ها، در روزهای پایانی دولت وقت به تصویب رسید؛ در حالی که طبق قانون برنامه ششم توسعه، سند مذکور باید تا اواسط سال ۱۳۹۶ توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسید. تجربه تاریخی سه دولت هشتم، نهم و دوازدهم نشان می‌دهد که هر سه آن‌ها در پایان دوره، به انتشار سندی با عنوان و محتوای مشابه استراتژی توسعه صنعتی اقدام کردند؛ یعنی اساساً تلاش کردند به انتخاب‌های دولت پس از خود جهت بدهند، بدون این که لزومی به پایبندی به استراتژی در سیاستگذاری دوره خود داشته باشند. طبعاً واکنش دولت‌های جدید به این رویه نیز واکنشی همراه با بی‌ رغبتی و بی‌ توجهی و البته مشابه بوده است؛ بدین ترتیب تجارب و سوابق نشان می‌دهد دولت‌های تازه مستقر شده، چندان علاقه و گرایش به اجرای مصوبات روزهای پایانی دولت سابق ندارند. این امر به‌ویژه در خصوص اسناد مربوط به سیاست صنعتی که اسنادی بسیار مهم و کلان محسوب می‌شوند، مصداق می‌یابد. در خصوص «فهرست اولویت‌های صنعتی» نیز با توجه به زمان تصویب، این رویکرد اتخاذ شد و «این سند نیز همچون اسناد قبلی تدوین شده از سوی وزارت صمت، با تغییر دولت در مرحله تدوین باقی ماند و اجرا نشد». ^۲ از سوی دیگر، بدیهی است که اجرای چنین سندی در ماه‌ها و روزهای پایانی یک دولت بسیار دور از واقعیت است؛ چرا که مجموعه دستگاه‌های دولتی در تب‌وتاب دوره انتقالی بوده و فاقد ثبات لازم برای تصمیم‌گیری و اجرا هستند. بی‌ تردید، احساس دولت جدید مبنی بر این که دولت پیشین تکالیفی دشوار را برای وی مقرر کرده و خود از اجرای مصوبات سر باز زده (به‌دلیل به تعویق انداختن تصویب مقررات تا روزهای پایانی دولت) می‌تواند در کاهش انگیزه برای اجرای مصوبات مؤثر باشد.

رویکرد دولت سیزدهم، آغاز دوباره فرایند تدوین سندی در موضوع مورد بحث بود. بدین ترتیب که رئیس‌جمهور در حکمی مورخ ۱۴۰۰/۱۱/۱۰ خطاب به معاون اول خود، وی را مکلف کرد در راستای «قوانین موجود و سند تحول دولت، نسبت به تدوین نقشه راهبردی

۱. همان، ص ۴۸.

۲. حسین رجب‌پور و فرزانه صمدیان، «ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی صنعتی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاستگذاری صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۵۱۱، آبان ۱۴۰۱، ص ۲۱.

صنعتی و ارتقاء تولید داخل» اقدام کند. در این رابطه، در مقررهای با عنوان «سند تحول دولت مردمی»^۱ که به‌عنوان «برنامه و خط‌مشی دولت و مبنای عمل قوه مجریه، وزرا و دستگاه‌های اجرایی» در اسفند ۱۴۰۰ توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شد، مجموعه‌ای از چالش‌ها، عوامل، راهبردها و اهم اقدامات برای رفع هر یک از چالش‌ها ذکر شده است.^۲ در رابطه با موضوع این پژوهش، «ضعف سیاست‌گذاری و دانش فنی» به‌عنوان یک چالش شناسایی شده است. دو علت پدیدآورنده چالش مذکور، (۱) «ضعف و ناسازگاری راهبردهای توسعه صنعتی» و (۲) «حمایت بازرگانی و تسهیلاتی از واردات ماشین‌آلات و تجهیزات خارجی» دانسته شده است. بر این مبنای، «اصلاح چارچوب سیاست صنعتی» به‌عنوان راهبردی برای اصلاح چالش نخست در نظر گرفته شده و «اهم اقدامات» برای اجرای راهبرد مذکور به این شرح مقرر شده است: «تدوین برنامه سیاست صنعتی و تعیین طرح‌های اولویت‌دار ملی در چارچوب سیاست صنعتی متناسب با ظرفیت‌ها و اقتضائات داخلی و کلان‌روندهای منطقه‌ای و جهانی حاکم بر توسعه اقتصادی (میان‌مدت - معاونت اول، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان برنامه و بودجه، وزارت نفت، وزارت نیرو، وزارت راه و شهرسازی).^۳

در مقررهای پیش‌گفته، دولت پیش از درج الزام به تهیه و تصویب سند استراتژی توسعه صنعتی - یا سندی با عنوان متفاوت، اما با کارکرد سند مورد بحث - در قوانین آتی، خود را به تهیه و تصویب چنین سندی ملزم کرده است. چنان‌که گفته شد، این الزام نشانگر آن است که دولت سیزدهم اساساً با اسناد موجود مربوط به سیاست صنعتی موافق نیست و در پی راهبرد و چارچوبی جدید برای «توسعه صنعتی» است.^۴

۱. بخشنامه شماره ۱۵۸۴۸۳، مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۸.

۲. در ابتدای در سند مذکور، هر یک از عبارات پیش‌گفته به این ترتیب تعریف شده‌اند:

«چالش‌ها: مهمترین و ملموس‌ترین عارضه‌های موجود در مبحث مدنظر که مانعی در مسیر بهره‌برداری از فرصت‌های پیش‌رو و یا حذف عوامل بازدارنده قلمداد می‌شوند.

عوامل: علل ریشه‌ای و اولویت‌دار پدیدآورنده و تداوم بخش چالش‌ها هستند.

راهبردها: مسیر تحقق اصلاح یا رفع عامل هستند.

اقدامات: راه‌حل‌ها و ابتکارات عملیاتی اساسی مشخص به‌منظور اجرای راهبرد می‌باشند.

اقدامات کوتاه‌مدت: آن‌دسته از اقداماتی که نتایج اجرای آن‌ها تا پایان سال ۱۴۰۱ مورد انتظار است.

اقدامات میان‌مدت: آن‌دسته از اقداماتی که نتایج اجرای آن‌ها تا پایان سال ۱۴۰۲ مورد انتظار است.

اقدامات بلندمدت: آن‌دسته از اقداماتی که نتایج اجرای آن‌ها تا پایان دولت سیزدهم مورد انتظار است.»

۳. همان؛ برای عامل دوم، راهبرد مقرر شده عبارتست از: «توسعه صنعت ماشین‌سازی و تجهیزسازی و ارتقای دانش فنی و طراحی مهندسی خطوط تولید». اهم اقدامات برای تحقق راهبرد گفته‌شده به این شرح ذکر شده است: «شناسایی، اولویت‌گذاری و هدف‌گیری ماشین‌آلات خطوط تولید و تجهیزات صنعتی با تکرار بالا و دارای حساسیت صنعتی راهبردی و حذف تدریجی معافیت‌های حقوق ورودی واردات ماشین‌آلات و تجهیزات برای حمایت هدفمند و مدت‌دار از ساخت داخل و ارائه تخفیف در سود تسهیلات به طرح‌های صنعتی، متناسب با میزان خرید ماشین‌آلات و تجهیزات ساخت داخل (میان‌مدت - وزارت صنعت، معدن و تجارت، بانک مرکزی، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری)».

۴. پس از محول کردن مأموریت «تهیه سند نقشه راهبردی صنعتی و ارتقاء تولید داخل» توسط رئیس‌جمهور به معاون اول، در ادامه این روند، از مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی خواسته شد متولی تهیه این سند شود. طبق اظهارات رئیس مؤسسه مذکور در تیر ۱۴۰۱،

۳-۲-۶-۵. دلایل ناکامی در تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی

با این فرض که آنچه به عنوان «فهرست اولویت‌های صنعتی» تهیه و تصویب شده، با ویژگی‌های سند استراتژی توسعه صنعتی منافات دارد، در این قسمت، برخی از دلایل ناکامی دولت در تدوین سند مورد بحث، توضیح داده خواهد شد. در این باره، در یکی از گزارش‌های نظارتی در خصوص اجرای حکم مندرج در بند «الف» ماده (۴۶) «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...»، تصریح شده است: «در برنامه ششم توسعه به دلیل عدم موفقیت برنامه‌های توسعه قبلی در اجرای حکم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، تنها بررسی از تدوین استراتژی صنعتی، یعنی تعیین اولویت‌های صنعتی مورد هدف قرار گرفت، که این حکم نیز با تأخیر در اواخر سال ۱۴۰۰ اجرا شد. هرچند به دلیل تعدد اولویت‌های ۹ گانه مصوب، اثربخشی تعیین اولویت در اصابت سیاست حمایتی به بخش‌های پیشران صنعتی محل ابهام است و مهمتر آن‌که برنامه مشخصی برای صنایع اولویت‌دار ارائه نشده است»^۱.

دلایل متعددی برای ناکامی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ایران مطرح شده است. در یکی از بررسی‌های انجام‌شده، مشکلات و موانع اجرای این تکلیف به دو سطح طراحی و اجرایی تفکیک شده است. در سطح طراحی، دو مشکل «فقدان تصویر روشن از معیارهای اولویت‌بندی» و «فقدان تصویر روشن از روش اولویت‌بندی» مورد توجه قرار گرفته است. در سطح اجرایی، چهار مشکل به شرح زیر طرح شده است:

۱. ناهماهنگی دولت در عمل به وظایف قانونی؛
۲. ناهماهنگی و جزیره‌ای عمل کردن دستگاه‌های اجرایی در اولویت‌بندی؛
۳. ناتوانی معاونت‌های ریاست جمهوری (نهادهایی مانند سازمان برنامه و بودجه، معاونت علمی فناوری و معاونت توسعه روستایی) در عمل به وظیفه هماهنگ‌سازی خود؛
۴. عدم همگرایی اولویت‌بندی‌های نهادهای عمومی غیردولتی با یکدیگر و نیز با دیگر دستگاه‌های دولتی.^۲

پیشنادهایی که برای اصلاح سازوکار معیوب ترسیم شده ارائه شده، عبارتند از:

«در چارچوب عقلانی نقشه راهبردی صنعتی، به یک مجموعه شش‌وجهی دست یافته‌ایم که عبارتست از «اقتصاد سیاسی و عوامل حکمرانی»، «ژئوپلیتیک، فراگیری اقتصادی»، «پایداری»، «توسعه فناوری و شبکه ارزش ملی و منطقه‌ای»؛ به نقل از: پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، «برگزاری اولین نشست تخصصی طرح تدوین نقشه راهبردی صنعتی و ارتقاء تولید داخل»، ۱۴۰۱/۴/۲۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی: <https://dolat.ir/detail/391853>

۱. فاطمه میرجلیلی و سعید شجاعی، «ارزیابی عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۴۲۷، شهریور ۱۴۰۱، ص ۲۶.
۲. ر. ک.: حسین رحیب‌پور، «آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران: ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۳، مهر ۱۳۹۸، صص ۱-۳.

۱. اعمال سیاست‌های حمایتی صرفاً در قالب اولویت‌ها و حمایت سیاسی از آن؛
۲. جمع‌بندی درباره روش مطلوب اولویت‌بندی؛
۳. در نظر گرفتن محدودیت‌های ناشی از تغییرات برون‌زا (سناریونویسی)؛
۴. اعطای مسئولیت تهیه سند به سازمان برنامه و بودجه (با مشارکت صمت)؛
۵. هماهنگ‌سازی معاونت‌های ریاست جمهوری با دبیرخانه تهیه سند؛
۶. تعیین شرح وظایف نهادهای همکار در اجرای سند.^۱

پیشنهاد‌های مطرح‌شده را می‌توان بیانی دیگر از الزامات حمایت از کسب‌وکار - موضوع گفتار دوم نوشتار حاضر - دانست. الزاماتی از جمله هماهنگی (انسجام)، وجود نهادی ستادی و هماهنگ‌کننده، دولت توانمند، و اجماع نظر سیاسی.

در پژوهش دیگری، موانعی با عنوان «موانع بیرونی» تدوین سند مذکور به این ترتیب شرح داده شده است: (۱) شوک‌های اقتصادی، سیاسی و مدیریتی (شامل شوک‌های نفتی، شوک‌های سیاسی، و شوک‌های مدیریتی؛ (۲) فرهنگ مدیریت غیر برنامه‌ای؛ (۳) فقدان آمار و اطلاعات؛ و (۴) کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی.^۲

علاوه بر نکات پیش‌گفته، در خصوص کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی در تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی، می‌توان به نواقصی اشاره کرد که در گفتارهای پیشین به نظام تقنینی و فرایند قانونگذاری ایران نسبت داده شد؛ از جمله قانونگذاری بدون ملاحظه مقتضیات اجرایی، عدم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، اولویت ابتکار قانونگذاری مبتنی بر طرح و تقنین بدون نظرخواهی و مشارکت بایسته بخش خصوصی. سوای ایرادات و نواقص گفته‌شده، محتوای قانون مربوط به تدوین سند مورد بحث نیز قابل نقد است. برای مثال، در آخرین قانون برنامه توسعه (ششم)، مهلتی شش ماهه برای تهیه سندی در نظر گرفته شده که سال‌هاست قوه مجریه در تهیه آن توفیقی نداشته است. علاوه بر این، «سپردن وظیفه تهیه اسناد استراتژی توسعه صنعتی به یک سازمان اجرایی (وزارت صنعت، معدن و تجارت) که نه توان هماهنگی بین‌بخشی دارد و نه توان مطالعات توسعه‌ای، از همان ابتدا تحقق اهداف مطالعات استراتژی و قابلیت اجرایی شدن آن را تضعیف می‌کند».^۳

۱. همان، صص ۲۰-۲۴.

۲. رجب‌پور، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران»؛ ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی»، صص ۳۸-۳۹.

۳. همان، ص ۳۹.

نتیجه‌گیری

با توجه به توضیحات مطرح شده در پژوهش و شواهد و مثال‌های متعدد ذکر شده، می‌توان نکات زیر را به‌عنوان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری برشمرد:

۱. طراحی، تصویب و اجرای هر نوع سیاست یا مقررره حمایتی در خصوص کسب‌وکار، نیازمند الزامات و پیش‌نیازهای متعدد است. در رابطه با سیاست صنعتی معطوف به حمایت اثربخش از کسب‌وکار و تولید، عوامل مؤثری باید در منظومه‌ای هماهنگ و منسجم ترکیب شوند تا نتایج مورد نظر و مطلوب حاصل شود؛ در غیر این صورت، سیاست صنعتی کارآمد، نه تدوین خواهد شد و نه در صورت تدوین، به‌طور مؤثری به مرحله اجرا در خواهد آمد. هماهنگی به‌عنوان یکی از مهمترین الزامات تدوین و اجرای هر نوع سیاست در هر قالب برای حمایت از کسب‌وکارها، منوط به وجود سازمانی متمرکز و ستادی است.

۲. از آنجا که مقرر کردن هرگونه حمایت در قوانین و اعمال آن‌ها، تأثیرات گسترده‌ای بر کل اقتصاد و همچنین بنگاه‌ها می‌گذارد، باید در حین تصویب احکام مربوط، به معضلات اجرای آن‌ها نیز اندیشید؛ به‌ویژه بار مالی اجرای هر یک از احکام حمایتی برای دستگاه‌های اجرایی، باید در تدوین هر حکم حمایتی در نظر گرفته شود.

۳. یکی از وجوه مهم ارزیابی تأثیرات قانون، ارزیابی کارآمدی و اثربخشی احکام قانونی پیشین در همان موضوع است. هر حکم جدید، باید با آگاهی از نحوه اجرای احکام پیشین در همان حوزه و دلایل اجرای ناقص یا عدم اجرا، با آگاهی از دلایل ناکامی احکام وضع شود.

اقدام به قانونگذاری بدون ارزیابی دقیق قوانین و مقررات پیشین و در اختیار داشتن اطلاعات کیفی و کمی دقیق راجع به مؤلفه‌های مرتبط، به احتمال بسیار زیاد، نتیجه مورد نظر قانونگذار را در پی نخواهد داشت. در ارزیابی قوانین با موضوع حمایت از کسب‌وکار - و به‌طور خاص پنج قانون مصوب دو سال نخست دوره یازدهم - می‌توان ادعا کرد نبود ارزیابی تأثیرات احکام مذکور، به ناکارآمدی و اثربخش نبودن چنین احکامی انجامیده است.

۴. پیش‌نویس قانون خوب باید در فرایندی تخصصی با در نظر گرفتن اصول متعدد، تدوین شود. تقنین مبتنی بر طرح - به‌عنوان یکی از آسیب‌های مهم نظام قانونگذاری ایران در دهه اخیر - تأثیراتی نامطلوب بر کیفیت قانون در حوزه‌های مختلف، از جمله حوزه حمایت از کسب‌وکار، بر جای نهاده است. یکی از مهمترین ایرادات اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق طرح به‌جای لایحه، آن است که نهاد متمرکزی بر تدوین طرح‌ها نظارت ندارد و به این ترتیب، چنان‌که گفته شد، محتوای طرح‌ها از انسجام لازم برخوردار نیست، تدوین و اجرای هر نوع سیاست اقتصادی مانند دیگر سیاست‌ها، باید در قالب منظومه‌ای منسجم و هماهنگ صورت گیرد. یکی از مهم‌ترین دلایل عدم اثربخشی قوانین، ابتکارات شخصی و بدون ملاحظات کارشناسی با در نظر گرفتن رویکرد منسجم و هماهنگ است. طرح‌هایی که به‌ویژه با هدف ساماندهی و بهبود اوضاع اقتصادی و حمایت از تولید و کسب‌وکار به مجلس تقدیم شده، فاقد ویژگی گفته‌شده بوده‌اند؛ چرا که ایده‌هایی شکل گرفته در ستاد یا نهادی متمرکز، با مطالعات کارشناسی قابل اتکا و مبنی بر آمار و اطلاعات متقن و به‌روز نشأت نگرفته‌اند. حمایت از کسب‌وکار، باید مبتنی بر اطلاعات معتبر و به‌روز از وضعیت جاری، با در نظر داشتن سیاست‌ها و برنامه‌های کلان باشد. طبعاً نمایندگان مجلس به چنین اطلاعاتی دسترسی ندارند و امکان تهیه و پردازش چنین اطلاعاتی، خارج از دستگاه‌های اجرایی و بدون بهره‌گیری از امکانات سازمانی و کارشناسی آن‌ها، وجود ندارد.

۵. در هیچ یک از مفاد قانونی و مقررات موجود، قانونگذار مکلف به اخذ نظرات بخش خصوصی یا دعوت از نمایندگان آن‌ها در کمیسیون‌ها، حین تدوین پیش‌نویس طرح یا بررسی لایحه، نشده است؛ بلکه این تکلیف صرفاً برای دولت در فرایند تدوین و بررسی «مقررات» پیش‌بینی شده است. به‌نظر می‌رسد با توجه به اصول قانونگذاری، اخذ نظرات ذی‌نفعان در تدوین و بررسی هر قانون، امری بدیهی و مفروض است و لزومی به تصریح آن در احکام قانونی نبوده است. به‌عبارت دیگر، مشاوره و نظرخواهی در تقنین، یکی از اصول قانونگذاری محسوب می‌شود. در تهیه پیش‌نویس و بررسی احکام حمایتی در کمیسیون‌های تخصصی و

صحن علنی نیز باید نظرات ذی‌نفعان و صاحبان نگاه‌ها و تشکل‌های نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، استماع شود. مناسب‌ترین مرجع برای آگاهی دقیق از موانع کسب‌وکار، فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند که البته باید نظرات خود را به‌نحوی نظام‌مند به مقررانگذاران منتقل کنند. کارآیی هرگونه احکام حمایتی، تا حد زیادی به تصویب آگاهانه هر حکم با توجه به وضع موجود و کاستی‌ها بستگی دارد و این بینش، از طریق تشکل‌های اقتصادی نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، قابل حصول است.

۶. توسل بیش از حد و نامناسب به ابزار قانون در حکمرانی، یکی از آسیب‌های جدی نظام قانونگذاری به‌طور خاص، و نظام حکمرانی به‌طور کلی، است. برای نمونه، بررسی‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد در ایران، بر ابزار قانون برای تحقق اقتصاد دانش‌بنیان، بیش از حد تکیه شده است. به‌نظر می‌رسد در نقش قانون برای هدف مورد بحث، برآوردی خطا صورت گرفته و حجم قابل توجه احکام قانونی و مقرراتی مرتبط با اقتصاد دانش‌بنیان، بر اساس چنین برآوردی در میزان اثرگذاری نقش قانون، تولید شده و همچنان در حال تولید است. از جمله عواملی که با تمرکز بیش از حد و نامتناسب بر ابزار قانون در شکل‌گیری و توسعه نظام اقتصادی دانش‌بنیان در کشور ما نادیده گرفته شده و یا توجه کافی به آن صورت نگرفته است، عوامل سیاسی مربوط به حکمرانی است.

۷. آسیب قانونگذاری افراطی و بیش از حد، به‌ویژه در قوانینی با مضمون حمایت از کسب‌وکار و تولید، به‌مراتب شایع‌تر از دیگر مضامین قانونی است؛ چراکه علاوه بر تمایل قانونگذاران به وضع احکامی برای حمایت واقعی از کسب‌وکارها، انگیزه‌های فردی، گروهی و... برای جلب حمایت طیفی از صاحبان نگاه‌ها، صنایع و... در انتخابات نیز مؤثرند. به این دلایل، باید برای پیشگیری از ورود چنین انگیزه‌های بعضاً نامشروعی به تقنین، تدابیری مؤثر اتخاذ کرد. یکی از این تدابیر، التزام به اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه بر طرح و قانونگذاری حداقلی از طریق طرح است. از سوی دیگر، التزام به اصول قانونگذاری در تدوین و بررسی قوانین ناظر به حمایت از کسب‌وکار، می‌تواند تا حدی کیفیت قابل قبول چنین قوانینی و طبعاً آلوده نشدن محتوای آن‌ها به اهدافی غیر از حمایت واقعی و مؤثر از محیط کسب‌وکار را تضمین و تأمین کند.

۸. با توجه به عدم تحقق حکم مندرج در قوانین برنامه چهارم و پنجم توسعه در خصوص تدوین و تصویب استراتژی توسعه صنعتی، در بند «الف» ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه، تهیه سند «استراتژی توسعه صنعتی» به تهیه «فهرست اولویت‌های صنعتی» تقلیل یافت.

به نظر می‌رسد قانونگذار، با ناامید شدن از تهیه سند استراتژی توسعه صنعتی، تهیه سند فهرست اولویت‌های صنعتی را جایگزین تکلیف مندرج در دو قانون برنامه پیشین کرده است. سند مذکور، در تیر ماه ۱۴۰۰، در قالب «تصویب‌نامه در خصوص تعیین فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)» به تصویب هیأت وزیران رسید. فهرست مذکور، شامل ۹ بند و فاقد ویژگی‌های شکلی و ماهوی سندی مشابه با «استراتژی توسعه صنعتی» است. یکی از مهمترین ایرادهای سند تصویب‌شده آن است که به‌رغم مطرح شدن این ادعا که سند فهرست اولویت‌های صنعتی «با رعایت ملاحظات آمایشی» تدوین شده، اما از آنجا که اسناد تدوین و تصویب‌شده به‌عنوان «آمایش سرزمین» در دولت دوازدهم (چه سند ملی و چه اسناد استانی) از ویژگی‌های مورد انتظار سند یا اسنادی با عنوان آمایش سرزمین برخوردار نیستند، سند تدوین‌شده بر آن مبنا نیز فاقد کیفیت مورد انتظار است.

۹. دلایل متعددی برای ناکامی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی در ایران مطرح شده است؛ از جمله دلایلی در سطوح طراحی و اجرایی. در خصوص کاستی‌های برنامه‌ریزی و قانون‌نویسی در تدوین سند استراتژی توسعه صنعتی به‌عنوان یکی از دلایل اصلی عدم تحقق این مهم، می‌توان به نواقصی اشاره کرد که به نظام کلی تقنینی و فرایند قانونگذاری ایران مربوط است؛ از جمله قانونگذاری بدون ملاحظه مقتضیات اجرایی، عدم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات، اولویت ابتکار قانونگذاری مبتنی بر طرح و تقنین بدون نظرخواهی و مشارکت بایسته بخش خصوصی.

منابع

الف - کتب، مقالات و گزارش‌ها

اتاق ایران آنلاین، «در نشست کارگروه شورای گفت‌وگو مطرح شد: نظر موافقان و مخالفان حذف معافیت حقوق ورودی ماشین‌آلات، ارائه می‌شود»، ۲۹ مرداد ۱۴۰۱، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

<https://otaghiranonline.ir/news/43528>

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، دستورجلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه شماره (۱)، عنوان: «بررسی برنامه‌های موجود برای تحقق تولید دانش‌بنیان، اشتغال‌آفرین (الزامات و راهکارها)»، تاریخ برگزاری جلسه: ۱۴۰۱/۳/۲۴.

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، «دستورجلسه یکصدوسیزدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۸، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://ppdc.ir/fa/operation/enactments/main-meetings.html>

اتکینسون، رابرت و مایکل لیند، بزرگ زیباست: *اسطوره‌زدایی از کسب‌وکارهای کوچک*، ترجمه حمید پاداش، علی نیکونستی و بهمن خداپناه، تهران: نهادگرا، ۱۳۹۹.

احمدیان، مریم، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۶. نقش دولت کره جنوبی در تولد و رشد برندهای موفق جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۳، آذر ۱۳۹۶.

اسمعیلی‌پور ماسوله، الهام و مسعود افشاری‌مفرد (مجریان)، «تدوین نقشه راه ارتقای رقابت‌پذیری و توسعه

صنعت خودرو (فاز اول: آسیب‌شناسی نظام رگولاتوری صنعت خودرو)، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، معاونت پژوهشی، ۱۳۹۹.

اسمیت، رکس دیتون، «بررسی تجربه اجرای نظام ارزیابی آثار مقرراتگذاری در استرالیا»، ترجمه جعفر شفیعی‌سردشت، در: کالین کرکپاتریک و دیوید پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقرراتگذاری: به‌سوی مقرراتگذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲. اسمیت، کوین بی. و کریستوفر دلیو لریمر، *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶.

آقاسی‌زاده، فتح‌اله، *انحلال نظام تدبیر*، تهران: روزنه، ۱۳۹۴.
اکرم، بروس، *تکنیک‌های جدید*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۸.
آگوس، آنتونی، *مقررات‌گذاری ساختار حقوقی و نظریه‌های اقتصادی*، ترجمه سیداحسان رفیعی‌علوی، تهران: دانشگاه امام صادق (ع)، ۱۴۰۰.

امامی‌مبیدی، رضیه و محمد آزادانی، «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*، دوره ۶، شماره ۱، بهار ۱۳۹۹، صص ۳۲۳-۳۴۶.
امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، *مجموعه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت*، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).

انجمن مدیران صنایع، «اظهارنظر درباره طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی با شماره ثبت ۷۱۷»، ۲۵ بهمن ۱۴۰۰، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.amsiran.com/42780/2>

انگجی، امیررضا، «بازاندیشی در توسعه اقتصادی»، *دنیای اقتصاد*، ۱۴۰۱/۱۱/۱۸.
بادینی، حسن و حسنا حاج‌نجفی، «رابطه حقوق کار و توسعه اقتصادی با نگاهی تطبیقی و انتقادی به خروج مناطق آزاد تجاری-صنعتی از شمول قانون کار»، *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی*، دوره جدید، سال بیست‌وهشتم، شماره ۲۰، پاییز و زمستان ۱۴۰۰، صص ۲۷-۵۴.

بالدوین، رابرت، مارتین کیو و مارتین لاج، *آشنایی با تنظیم بازار: نظریه، راهبرد و اجرا*، ترجمه محمد صفار، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۷.

بیکنس، برایان، *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
پاؤز، اوا، «راهبردهای توسعه صنعتی در کاستاریکا: دوران واگرایی تغییرات ساختاری و انباشت توانمندی‌های داخلی»، در: مانوئل سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، *ایجاد تحول در*

اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه، ترجمه گروه مترجمان، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۶.

پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، «برگزاری اولین نشست تخصصی طرح تدوین نقشه راهبردی صنعتی و ارتقاء تولید داخل»، ۱۴۰۱/۴/۲۹، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://dolat.ir/detail/391853>

تحویلی، علی، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۸. تجربه دولت ترکیه در حمایت از کسب‌وکارهای کوچک و متوسط»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۹۰۵، تیر ۱۳۹۷.

جعفرتاش، برزین، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۶. نظریه استقرار سیاسی، چارچوبی برای فهم اقتصاد سیاسی حمایت از تولید»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۲۶۱، آذر ۱۳۹۹.

_____، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷.

جوادی، شاهین، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۲. محیط اقتصاد کلان»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، تیر ۱۳۹۵.

جلیلی، فاطمه و سعید شجاعی، «ارزیابی عملکرد بخش صنعت در برنامه ششم توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۴۲۷، شهریور ۱۴۰۱.

جوادی، شاهین، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱. محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۶۸۸، بهمن ۱۳۹۴.

_____، نظریه عمومی‌ترین منابع، تهران: سایه روشن، ۱۳۹۹.

جوان‌آنلاین، «تعیین تکلیف تمام مجوزهای دستگاهی کسب‌وکار به‌جز ۳۲ مورد»، ۱۰ آبان ۱۴۰۱، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

<https://www.javanonline.ir/fa/news/1112978>

چانگ، ها جون، اقتصاد: راهنمای کاربردی، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور و امیدرضا فرهادی‌پور، مجری: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تهران: فرهنگ صبا، ۱۳۹۸.

حنفی‌نیری، کریم، ربابه پورجلی و محبوبه بابائی، «مسئله‌شناسی توسعه دانش بنیان»، فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال سوم، شماره ۹، بهار ۱۴۰۱، صص ۱۸۱-۲۰۵.

خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، «با تصویب مجلس، طرح حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی فوریتی شد»، ۷ دی ۱۴۰۰، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

<https://www.irna.ir/news/84593124/>

خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، «طرح دو فوریتی حمایت از کارخانجات و واحدهای تولیدی بایگانی شد»، ۵ بهمن ۱۴۰۰، قابل مشاهده در نشانی اینترنتی:

<https://www.irna.ir/news/84625648/>

خردمندنیان، سهیلا، «گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها (با نگاهی به روند توسعه فعالیت‌های دانش‌بنیان در کشور در آستانه تدوین برنامه هفتم توسعه)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۶۱۴، دی ۱۴۰۱.

خیریناکز، مانوئل سالازار، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول-رایت، «سیاست صنعتی، تحول مولد و مشاغل: نظریه، تاریخچه و تجربه»، در: مانوئل سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، *ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۶.

داوی، ادوارد، «الزام نمایندگان پارلمان به پاسداری از پول مردم»، در: گروه نویسندگان، *تقش در حال تحول پارلمان‌ها در فرایند بودجه (مجموعه مقالات)*، ترجمه افشین خاکباز، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

درایزک، جان اس.، *مبانی و مرزهای حکمرانی مشورتی*، ترجمه وحید موسوی‌داور، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۴۰۱.

دنکوب، ابوالفضل [و دیگران]، «آثار حقوقی و اقتصادی تصمیمات کمیسیون رفع تداخلات قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی*، دوره جدید، سال بیست‌وهشتم، شماره ۱۹، بهار و تابستان ۱۴۰۰، صص ۲۳۷-۲۵۷.

دنیای اقتصاد، «توقیف آمارهای مسکن به نفع چه کسی است؟ بی‌اطلاعی دولت و مجلس از ۸ متغیر کلیدی بازار ملک»، ۱۴۰۲/۲/۴.

_____، «واحدهای راکد و نیمه‌راکد چگونه به چرخه اقتصاد بازمی‌گردند؟ احیای تولید با تنفس مصنوعی»، ۱۴۰۱/۹/۸.

دیوان، اسحاق، فیلیپ کیفر و مارک شیفبانر، «سازوکار، تبعات برای رشد و اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری رفاقتی در مصر»، در: اسحاق دیوان، عادل مالک و ایزاک آتیاس (ویراستاران)، *سرمایه‌داری رفاقتی در خاورمیانه*.

کسب‌وکار و سیاست، *از آزادسازی تا بهار عربی*، ترجمه محمدرضا فرهادی پور، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۴۰۰.
 ذاکری، زهرا، «مجموعه مطالعات منطقه‌ای و آمایش سرزمین در ایران (۱۰)؛ بررسی و نقد مطالعات سند ملی آمایش (گزارش تلفیق)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۱۶۸، فروردین ۱۴۰۱.

رجب‌پور، حسین، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران؛ ۳. الزامات نهادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۵۶۲، آذر ۱۴۰۱.

_____، «آسیب‌شناسی فقدان استراتژی توسعه صنعتی در ایران؛ ۱. ارزیابی عملکرد دولت در اجرای حکم بند «الف» ماده (۴۶) برنامه ششم (تهیه فهرست اولویت‌های صنعتی و معدنی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۳، مهر ۱۳۹۸.

_____، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۳. موازین انتخاب راهبرد مطلوب»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۱۵۲، آبان ۱۳۹۸.

_____، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۵. الزامات حمایت مؤثر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۶، آبان ۱۳۹۶.

_____، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران؛ ۲. تحلیل و ارزیابی اسناد استراتژی توسعه صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۸۶۰، آبان ۱۴۰۰.

رجب‌پور، حسین و فرزانه صمدیان، «ارزیابی مطالعات اولویت‌بندی صنعتی و پیشنهادهایی برای بهبود سیاستگذاری صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۵۱۱، آبان ۱۴۰۱.

رحیمی، مریم، «احیای دستوری واحدهای صنعتی؟»، *دنیای اقتصاد*، ۱۴۰۲/۲/۴.
 رحیمی‌سوره، صمد (مسئول پروژه)، *بررسی نظام حمایتی در بخش کشاورزی*، تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۳.

رودریک، دنی، «نهادهای مناسب برای تسریع آهنگ رشد اقتصادی، چه نهادهایی هستند و چگونه باید آن‌ها را ایجاد کرد»، در: زهرا کریمی (مترجم)، *چند مقاله در زمینه: موانع نهادی توسعه اقتصادی*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

رولاند، جرارد، *اقتصاد توسعه*، ترجمه محمد سلیمانی، تهران: چالش، ۱۳۹۶.
 رینسون، آرتور جی، *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*، ترجمه آزاده عبدالله‌زاده شهر بابکی، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹.

زانتاکی، هلن، *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.

زنوز، هادی، *تجربه سیاست‌های صنعتی در ایران (۱۳۳۱-۱۳۷۳)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

سازمان برنامه و بودجه کشور (مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری و دبیرخانه شورای عالی آمایش سرزمین)، «سند ملی آمایش سرزمین»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://khev.um.ac.ir>

سعدی، محمدسعید، «ریفیق‌بازی مراکش: واقعیت‌ها، سازوکارها و اثرات»، در: اسحاق دیوان، عادل مالک و ایزاک آتیاس (ویراستاران)، *سرمایه‌داری رفاقتی در خاورمیانه: کسب‌وکار و سیاست، از آزادسازی تا بهار عربی*، ترجمه محمدرضا فرهادی‌پور، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۴۰۰.

سیلوا، پاتریسیو، «روابط دولت - کسب‌وکار و کارکرد اقتصادی در کره جنوبی و شیلی: یک چشم‌انداز سیاسی»، در: ریچارد بوید، بنو گالاجارت و تک - وینگ ان گو (ویراستاران)، *منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین*، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۹.

فرزانه صمدیان، «آثار اجرای سیاست‌های بودجه‌ای ۱۴۰۱» و «مصوبه حداقل دستمزد شورای عالی کار» بر بخش تولید (ویرایش نخست)، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، اردیبهشت ۱۴۰۱.

طایفی نصرآبادی، محمدحسن، مهدی اسماعیلی و سپیده شفیعا، «نظارت بر عملکرد سامانه جامع تجارت (با تمرکز بر بخش تجارت داخلی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت، شماره مسلسل ۱۸۶۰۰، آذر ۱۴۰۱.

عجم‌اوغلو، دارون، «تعامل میان حکمرانی و رشد»، در: داگلاس نورث [و دیگران]، *در تکاپوی حکمرانی خوب*، ترجمه مهدی مقدری، تهران: نگاه معاصر، ۱۴۰۱.

عرب یارمحمدی، جواد و سعیده احمدی، «جایگاه، ضرورت و اهمیت ایجاد و استفاده از آزمایشگاه‌های سیاستگذاری در تدوین و اجرای سیاست‌های اقتصادی»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، پژوهشکده امور اقتصادی، تابستان ۱۴۰۱.

عزیزخانی، فاطمه، «آسیب‌شناسی حمایت از تولید و اشتغال در کشور: بررسی موردی بند «الف» تبصره (۱۸) قوانین بودجه سنواتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۶۹۳، بهمن ۱۴۰۱.

عزیزخانی، فاطمه و محمدرضا عبدالهی، «بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور (۱۵): حمایت از

تولید و اشتغال) تبصره ۱۸»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۸۳۵، بهمن ۱۴۰۱.

عزیز محمدی، فاطمه، *لویاتان مینیاتوری و امر اجرایی: دگرگونی ساختاری قدرت در حقوق عمومی مدرن*، تهران: گنج دانش، ۱۳۹۹.

فرتاش، کیارش، «تحلیلی تاریخی بر اسناد سیاست توسعه صنعتی در ایران و ارائه الزامات سیاستی در سال‌های پیش‌رو»، *فصلنامه بهبود مدیریت*، دوره ۱۵، شماره ۳ (پیاپی ۵۳)، پاییز ۱۴۰۰، صص ۱۲۱-۱۴۴. فریادی، مسعود، *سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقرراتگذاری در نظام حقوقی ایران*، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹.

قائمی اصل، مهدی، *بررسی چالش‌ها و ارائه راهبردهای توسعه در بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران: در چارچوب الگوی پویایی‌شناسی سامانه‌ها (System Dynamics)*، [برای] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تهران: دریاچه نو، ۱۴۰۰.

کنیس، پاتریک و فرانتس تراکسلر، «لوکزامبورگ»، در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر (ویراستاران)، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی-تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب‌ما، ۱۳۹۷.

کمالی‌زاده، محمد و سعید عطار، *دولت و امنیت اقتصادی در ایران: الزامات سیاسی امنیت اقتصادی*، تهران: جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۶.

گروینوگن، جان، آنتون اسپیتتهون، آنت ون دن برگ، *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*، ترجمه اصلاان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.

گریفین، کیت، *راهبردهای توسعه اقتصادی*، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران: نشر نی، ۱۳۹۷.

گوریف، سرگئی و جواد صالحی اصفهانی، «عوامل تعیین‌کننده رشد سطح خرد در سراسر جهان»، در: گری مک‌ماهون و لین اسکوایر (به‌کوشش)، *تبیین رشد اقتصادی: پروژه تحقیقات جهانی*، ترجمه علی سرزعیم و سعید شجاعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.

لفت‌ویچ، آدریان، *دولت‌های توسعه‌گرا: پیرامون اهمیت سیاست در توسعه*، ترجمه جواد افشارکهن، تهران: پیله، ۱۴۰۰.

مازوکاتو، ماریانا، *دولت کارآفرین: نقد اسطوره‌های بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی*، ترجمه حمید پاداش و علی نیکونستی، تهران: نشر چشمه، ۱۳۹۴.

مالک، عادل، ایزاک آتیاس و اسحاق دیوان، «مقدمه: سرمایه‌داری رفاقتی در خاورمیانه - چه چیزی در این

خصوص می‌دانیم و چرا اهمیت دارد»، در: اسحاق دیوان، عادل مالک و ایازک آتیاس (ویراستاران)، *سرمایه‌داری رفتاری در خاورمیانه: کسب‌وکار و سیاست، از آزادسازی تا بهار عربی*، ترجمه محمدرضا فرهادی پور، تهران: شیرازه کتاب ما، ۱۴۰۰.

مالکی، امین (سخنرانی در نشست «یارانه‌ها در سیاست صنعتی، چه صنعتی؟ چه میزان؟ چه ابزاری؟»)، در: وب‌سایت مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، «یارانه‌ها در سیاست صنعتی: چین، اروپا و آمریکا»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://itsr.ir/article/111101>

مبصر، داریوش، *ساختار صنعتی ایران در آینه برنامه‌های توسعه‌ای، آثار سیاست‌های صنعتی، تجاری و فناوری بر رشته فعالیت‌های صنعتی کشور*، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۷.

محمدی ایوانکی، محسن (تألیف و ترجمه)، *سیاست صنعتی: بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و تحلیل اقتصاد سیاسی*، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۴۰۱.

_____، «مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا، بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۲۳۶، خرداد ۱۴۰۱.

مدر، لوئیس، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰. مدرس، میثم، زهرا آراستی، کامبیز طالبی و مقصود فراستخواه، «آسیب‌شناسی برنامه‌های حمایتی دولت از رشد کسب‌وکارهای خانگی از دیدگاه زنان صاحب کسب‌وکارهای خانگی در ایران»، *فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی*، دوره ۴، شماره ۲، بهار ۱۳۹۵، صص ۳۱-۵۰.

مرادخانی، فریدین و سمیه تکلو، «تعدد نهادهای قانونگذاری با تأکید بر جایگاه مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران»، *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، سال دوازدهم، شماره بیست‌ودوم، بهار ۱۴۰۰، صص ۳۵-۶۷.

مرادی برلیان، مهدی و محمدقاسم تنگستانی، «مفهوم و جایگاه سند در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و امکان‌سنجی استناد قضایی - حقوقی به آن»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، سال بیست‌ونهم، شماره یکصد و یازدهم، پاییز ۱۴۰۱، صص ۳۶۵-۳۹۹.

مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «دیپلماسی اقتصادی ایران در جهان رو به دگرگونی»، مدیریت اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، آذر ۱۴۰۱.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «اظهار نظر کارشناسی درباره طرح دوفوریتی جهش تولید

مسکن (خلاصه مدیریتی)، «معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، شماره مسلسل ۲۵۰۱۷۳۶۴، ۱۳۹۹/۱۰/۲۹».

مرکز مالمیری، احمد، «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران: آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹؛

_____، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح دوفوریتی حمایت از کارخانجات و واحدهای صنعتی و تولیدی»، دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱-۲۴۰۱۷۹۶۱، تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱۰/۱۸.

_____، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران: ۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۸۳۰، آبان ۱۴۰۰.

_____، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران: ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۱۷۳، فروردین ۱۴۰۱.

_____، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار: ۳. فرایند پرچالش حذف انحصار تأسیس داروخانه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۷۳۸، شهریور ۱۴۰۰.

_____، «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵، صص ۱۶۳-۲۰۰.

_____، «ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون»، فصلنامه حقوق اداری، سال ششم، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۰۹-۲۳۷.

_____، الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، تهران: راه طلایی، به‌سفرارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰.

مرکز مالمیری، احمد و سیدامیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶.

مرکز مالمیری، احمد و مریم احمدیان، «ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۴۶، مرداد ۱۴۰۱.

_____، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم (۱۳۸۳/۳/۷ تا ۱۳۹۹/۳/۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳، مرداد ۱۴۰۱.

- مزی، مایکل، «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- مشبکی، اصغر و مهدی مرتضوی، «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی: ضرورت‌ها و رویکردها»، *ماهنامه تدبیر*، شماره ۱۰۸، آذر ۱۳۷۹، صص ۱۶-۲۴.
- مشهدی، علی و مسعود فریادی، *حقوق شوراهای اداری: بررسی حقوقی جایگاه و وضعیت نهادهای شورایی در ساختار قوه مجریه ایران*، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری، ۱۳۸۹.
- مقیسه، محسن، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۴. تجربه دولت چین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۵۴۱، آبان ۱۳۹۶.
- _____، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۷. شواهدی از نحوه حمایت دولت آمریکا از تولیدات داخلی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۸۲۲، فروردین ۱۳۹۷.
- میدری، احمد، «مقدمه: از حکمرانی خوب تا توانمندسازی حکومت»، در: مت اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک، *توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۷.
- موسوی، سیدبهباد و میثم خسروی، «بررسی عملکرد سامانه متمرکز اطلاعات تسهیلات و تعهدات (سمات) بانک مرکزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۴۶۸، مهر ۱۴۰۱.
- نریمانی، میثم و محسن محمدی‌ایوانکی، «طراحی الگوی سازمانی متولی توسعه (آژانس راهبر) در ایران - موردپژوهی وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت)»، *فصلنامه بهبود مدیریت*، دوره ۱۶، شماره ۳ (پیاپی ۵۷)، پاییز ۱۴۰۱، صص ۸۹-۱۱۹.
- نجفی، سید محمدسجاد، «اقتصاد دانش‌بنیان: مفهوم، الزامات، شاخص‌ها و راهکارها (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، خرداد ۱۴۰۱.
- نریمانی، حمیدرضا (گردآوری و تدوین)، *مجموعه قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های رفع تداخلات اراضی*، تهران: سازمان امور اراضی کشور، ۱۳۹۹.
- نریمانی، میثم، مصطفی سعیدی و علیرضا شجاع‌مرادی، «رویکرد اقتصاد سیاسی به سیاست صنعتی از منظرها چون چانگ: مطالعه موردی طراحی الگوی توسعه صنایع پایین‌دست پتروشیمی گازی در ایران»، *فصلنامه بهبود مدیریت*، دوره ۱۴، شماره ۴ (پیاپی ۵۰)، زمستان ۱۳۹۹، صص ۵۵-۸۳.

نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز، «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴، صص ۱۰۱۹-۱۰۳۲.

نورث، داگلاس سی.، «درک فرایند تحول اقتصادی»، در: *جمعی از نویسندگان، نهادها و توسعه*، ترجمه محمود متوسلی و مصطفی سمیعی نسب و علی نیکونستی، تهران: دانشگاه امام صادق، ۱۳۹۳.

نیکخواه‌نسب، مرتضی و فاطمه میرجلیلی، «ضرورت توسعه هوشمند صنعت پتروشیمی با تغییر رویکردهای حمایتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۸۶۳۴، دی ۱۴۰۱.

نیک‌نژاد، مهدی [و دیگران] (تهیه و تدوین)، *راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران*، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۱ (نسخه الکترونیک).

نیلی، مسعود و همکاران، *خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور*، تهران: دانشگاه صنعتی شریف، ۱۳۸۲.

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

وانگ، لیلی و پی‌ون، «گریز از دام درآمد متوسط: تحلیلی بین‌کشوری بر مبنای الگوهای ارتقاء صنعتی»، ترجمه جواد عرب یارمحمدی، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مدیریت پژوهش‌های اقتصادی، شهریور ۱۴۰۱.

وزارت راه و شهرسازی، «طرح جامع مسکن؛ ۱۴۰۵-۱۳۹۳؛ خلاصه سند تلفیق»، تاریخ انتشار: خرداد ۱۳۹۴، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<http://news.mrud.ir > redirect > ads>

وزارت صنعت، معدن و تجارت (ستاد تسهیل و رفع موانع تولید)، «بسته سیاست‌های تشویقی و رفع موانع تولید برای تحقق شعار سال»، ۱۵ فروردین ۱۴۰۰.

وزارت صنعت، معدن و تجارت، «گزارش تحول صنعت خودرو»، خرداد ۱۴۰۱.

وکیل‌زاده، امید [و دیگران]، «برنامه مشوق‌های سرمایه‌گذاری ایالات متحده آمریکا (با تأکید بر مشوق‌های منطقه‌ای، انرژی تجدیدپذیر و حمایت از مستأجران)»، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، گروه پژوهش‌های اقتصاد کلان و آینده‌پژوهی، بهمن ۱۴۰۱.

وید، رابرت، «تناقض سیاست صنعتی در ایالات متحده آمریکا: دولت توسعه‌گرا در لباس میدل»، در: *مانوئل سالازار خیریناکز، ایرمگارد نوبلز و ریچارد کوزول رایت (ویراستاران)، ایجاد تحول در اقتصاد: سیاست صنعتی در خدمت رشد، اشتغال و توسعه*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی، ۱۳۹۶.

ویلیامسون، جان، «تاریخچه اجماع واشنگتنی و پیشنهادهای برای برنامه کار اصلاحات»، ترجمه افشین خاکباز، در: احمد میدری و جعفر خیرخواهان (به‌کوشش)، حکمرانی خوب: بنیان توسعه، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.

هرورانی، حسین و فهیمه بهرامی، «آسیب‌شناسی قیمت‌گذاری در ایران؛ ۱. شناسایی قوانین، مقررات و سیاست‌های قیمت‌گذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۸۰۸۴، اسفند ۱۴۰۰.

Chang, Ha-Joon and Antonio Andreoni, "Industrial Policy in the 21st Century", Volume 51, Issue2, Forum 2020, March 2020, pp. 324-351.

Charbit, Claire, "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts", OECD Regional Development Working Papers 2011/04.

International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, "Governance and the Law"; World Development Report 2017, Washington, 2017.

Vannoni, Matia and Massimo Morelli, "Regulation and Economic Growth: A 'Contingent' Relationship", 29 Mar 2021, available online at: <https://cepr.org/voxeu/columns/regulation-and-economic-growth-contingent-relationship>.

ب - قوانین

«قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸).

«قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).

«قانون اراضی مستحدث و ساحلی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹).

«قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی» (مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶).

«قانون اصلاح حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (مصوب ۱۳۴۸/۱/۲۰).

«قانون اصلاح قانون معادن» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲).

«قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱).

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

اصلاحات بعدی آن» (مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵).

«قانون اصلاح موادی از قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷).

- «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳).
- «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷» (مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵).
- «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷).
- «قانون الزام دولت به پرداخت بارانه کالاهای اساسی» (مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۷).
- «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲).
- «قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۸۷/۱/۱۸).
- «قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۰/۶/۱۳).
- «قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).
- «قانون برنامه پنجساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).
- «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱).
- «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶).
- «قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۵).
- «قانون تسهیل اعطاء تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسریع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارآیی بانک‌ها» (مصوب ۱۳۸۶/۴/۵).
- «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» (مصوب ۱۴۰۰/۱۲/۲۴).
- «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸).
- «قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۲۴).
- «قانون توسعه و حمایت از صنایع دریایی» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۵).
- «قانون جلوگیری از خرد شدن اراضی کشاورزی و ایجاد قطعات مناسب فنی، اقتصادی» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵).
- «قانون جهش تولید دانش‌بنیان» (مصوب ۱۴۰۱/۲/۱۱).
- «قانون جهش تولید مسکن» (۱۴۰۰/۵/۱۷).
- «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵).
- «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (مصوب ۱۳۴۶/۵/۲۵).
- «قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستایی» (مصوب ۱۳۸۴/۷/۶).

«قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات» (مصوب ۱۳۸۹/۸/۵).

«قانون حمایت از هنرمندان و استادکاران صنایع دستی» (مصوب ۱۳۹۶/۱۰/۲۶).

«قانون راجع به اراضی دولت و اوقاف و بانک‌ها» (مصوب ۱۳۳۵/۶/۸).

«قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۱).

«قانون زمین شهری» (مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲).

«قانون ساماندهی صنعت خودرو» (مصوب ۱۴۰۰/۸/۲۶).

«قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» (مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵).

«قانون کمک به ساماندهی پیماندهای عادی با مشارکت بخش غیردولتی» (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۰).

«قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» (مصوب ۱۳۵۸/۴/۵).

«قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳).

«قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۱۰/۳).

ج - مقررات

آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع: تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین (تصویب‌نامه شماره ۹۷۶۴۸/ت ۵۷۲۱۰ هـ مورخ ۱۳۹۹/۸/۲۸ هیئت وزیران).
«آیین‌نامه اجرایی تبصره (۳) الحاقی ماده (۹) قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی موضوع ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۹۴/۴/۲۱.

«آیین‌نامه اجرایی قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات»، مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲۱.

«آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه اقتصاد»، مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۸۸۳۶۰/ت ۵۹۸۸۳ هـ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶.

«آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه صنعت، معدن و تجارت»، مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۸۸۴۴۶/ت ۶۰۱۳۹ هـ مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶.

«آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و اشتغال‌آفرین در حوزه وزارت کشور»، مصوب هیأت وزیران، به‌شماره ۱۱۷۲۳۰/ت ۵۹۸۸۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۷/۴.

«آیین‌نامه حمایت از تولید، دانش‌بنیان و فناوری و اشتغال‌آفرین در صنعت آب و برق»، مصوب هیأت وزیران،

به شماره ۷۰۳۳۷/ت/۵۹۸۲۲ هـ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۹.

«آیین نامه رعایت شاخص های مالی در اعطای تسهیلات سرمایه در گردش به اشخاص حقیقی و حقوقی توسط بانک های دولتی»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۲۱۱۸۴۹/ت/۳۹۳۹۹ هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۶.

«آیین نامه واردات خودرو»، مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۴۰۱/۵/۲۶.

بخشنامه «در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مصوب معاون اول رئیس جمهور، شماره ۱۳۸۸۸۱/۵۲۲۰۷، مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹.

بخشنامه در خصوص «چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه ها و رویه های اجرایی مرتبط با کسب و کار»، مصوب معاون حقوقی رئیس جمهور، به شماره ۴۶۵۳۲، مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹.

«برنامه توسعه تولید محصولات دانش بنیان»، مصوب هیأت وزیران، مورخ ۱۳۹۴/۸/۱۰.

«تصویب نامه در خصوص تعیین فهرست اولویت های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی)»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۳۳۶۵۷۴/ت/۵۴۴۷۴ هـ مورخ ۱۴۰۰/۴/۵.

«تصویب نامه مشوق های حمایت از تولید و حفظ و ایجاد اشتغال»، مصوب هیأت وزیران، به شماره ۱۲۵۵۲۲/ت/۵۹۸۱۵ هـ مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۷.

«سند تحول دولت مردمی»، بخشنامه مصوب رئیس جمهور، به شماره ۱۵۸۴۸۳، مورخ ۱۴۰۰/۱۲/۸.

«سند ملی آمایش سرزمین»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۱ شورای عالی آمایش سرزمین.

«شیوه نامه اصلاحی ماده (۸) آیین نامه اجرایی ماده (۵۴) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی

کشور»، مصوب وزارت جهاد کشاورزی، به شماره ۰۲۰/۸۵۷۶، مورخ ۱۳۹۷/۵/۷.

مصوبه هیأت وزیران، به شماره ۱۸۵۴۹/ت/۵۳۰۹۷ هـ مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۹.

Evaluation of Legal Protections for Business in Iran

Ahmad Markaz Malmiri