



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

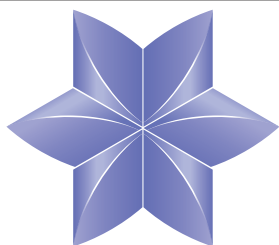
رویکردها و نظرات بخش خصوصی درباره قوانین و مقررات محل کسب و کار

(بر اساس مستندات شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب و کار)



دی ۱۴۰۲

شناسنامه گزارش



کمیته حمایت از کسب و کار



شورای گفت و گوی دولتی و بخش خصوصی



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

رویکردها و نظرات بخش خصوصی درباره قوانین و مقررات مخل کسب و کار
(بر اساس مستندات شورای گفت و گوی دولتی و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب و کار)

مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی

نویسنده: احمد مرکزالمیری

همکاران: کارشناسان دبیرخانه کمیته حمایت از کسب و کار

ناظران علمی: محمد قاسمی، محمد اسکندری، محمد زائری

تاریخ انتشار: دی ۱۴۰۲

واژه‌های کلیدی: محیط کسب و کار؛ بخش خصوصی؛ قوانین و مقررات مخل؛ ارزش؛ بیمه؛ تأمین اجتماعی؛ پیمان.

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست مطالب

چکیده	۵
مقدمه	۸
گفتار اول - تحلیلی از مطالبات و نظرات بخش خصوصی راجع به قوانین و مقررات	۱۵
۱. درخواست اجرای قانون	۱۵
۱-۱. ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار	۱۵
۲-۱. بند (ز) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بند (ط) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص دریافت بهای انرژی برق تحویلی به صنایع	۱۷
۱-۲-۱. اجرا نشدن قانون به دلیل ناهماهنگی نهادهای مجری	۱۷
۲-۲-۱. اجرا نشدن قانون به دلیل عدم تخصیص بودجه	۱۷
۳-۱. ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور	۱۸
۲. مشمول شدن در یک حکم قانونی برای بهره‌مندی از معافیت مالیاتی	۱۹
۱-۲. تغییر رویه دستگاه‌های اجرایی برای بهره‌مندی واحدهای صنعتی در معافیت مالیاتی مندرج در ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۹
۲-۲. اصلاح یک آیین‌نامه اجرایی برای بهره‌مندی از معافیت مالیاتی	۲۲
۳. تحلیل	۲۳
گفتار دوم - تحلیل مسائل و مشکلات مطرح‌شده توسط بخش خصوصی در موضوعات ارزی، بیمه و تأمین اجتماعی، و پیمان	۲۵
۱. مسائل و مشکلات ارزی	۲۵
۱-۱. اعتراض به روش رفع تعهد ارزی صادرات	۲۵
۱-۱-۱. اعتراض به عطف‌بماسبق شدن روش رفع تعهد ارزی صادرات	۲۵
۱-۱-۲. یک نمونه: اعتراض فعالان حوزه صادرات شمس سرب به الزام به رفع تعهد ارزی	۲۶
۱-۳. مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مهلت تخصیص ارز و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها	۲۷
۱-۴. درخواست رفع مغایرت اطلاعات در سامانه‌های مربوط در خصوص میزان بازگشت ارز	۲۹
۲-۱. دیگر عناوین دستورجلسات نشست‌های کمیته‌های تخصصی شورای گفت‌وگو و حمایت از کسب و کار در موضوع ارز	۳۰

۳۱	..... ۳-۱. تحلیل
۳۳	..... ۲. مسائل و مشکلات بیمه و تأمین اجتماعی
	..... ۱-۲. مسائل مطرح شده به عنوان موانع کسب و کار در حوزه بیمه و تأمین اجتماعی و پیشنهادهای از سوی
۳۳	..... ۳-۲. شورایهای گفت و گو در استانها
	..... ۲-۲. دیگر عناوین دستورجلسات نشستهای کمیتههای تخصصی شورای گفت و گو و حمایت از کسب و کار
۳۵	..... در موضوع بیمه و تأمین اجتماعی
۳۵	..... ۳-۲. تحلیل
۳۸	..... ۳. مسائل و مشکلات نظام پیمان (پیمانکاری)
۳۸	..... ۱-۳. پایین بودن شاخصهای تعدیل
۴۰	..... ۲-۳. مغایرت بخشنامه تعیین هزینه خدمات نظارت مهندسان مشاور با قوانین
۴۱	..... ۳-۳. مشکلات دریافت گواهینامه ایمنی امور پیمانکاری
۴۲	..... ۴-۳. مشکلات تعیین رتبه بندی شرکتهای پیمانکاری
۴۳	..... ۵-۳. تحلیل
۴۴	..... گفتار سوم - جمع بندی و نتیجه گیری
۵۱	..... منابع و مأخذ

چکیده

شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار توسط نهادهای تعیین‌شده در قانون - شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته موضوع بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور)، در طول دهه گذشته، یکی از دغدغه‌های سیاستگذاران، قانونگذاران، تشکل‌ها و فعالان بخش خصوصی بوده است. این دغدغه از طریق فرایندی زمان‌بر، پیچیده و پرفراز و نشیب اجرایی شده است. خلاصه‌ای از این فرایند عبارتست از: کسب نظرات و اعتراضات فعالان اقتصادی در خصوص عملکرد دستگاه‌های اجرایی، به‌ویژه از حیث تصویب و اجرای مفاد قانونی - مقرراتی دست‌وپاگیر و هزینه‌زا، برگزاری نشست‌ها و جلسات متعدد برای استماع و بررسی نظرات بخش خصوصی و توضیحات مقامات و نهادهای دولتی مسئول، تصویب مصوباتی به‌عنوان پیشنهاد اجماعی و حل‌وفصل‌کننده موضوع در مواردی، و از همه مهمتر، پیگیری‌های پرشمار برای اجرای راه‌حل‌ها و راهکارهای مصوب در نشست‌ها برای رفع موانع کسب‌وکار.

طبق برنامه اعلام‌شده از سوی نهاد دولتی مسئول مقررات‌زدایی در ایران (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، به‌عنوان دبیرخانه هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی)، فرایند مقررات‌زدایی تا پایان سال جاری از صرف نظام‌مندی و ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار فراتر رفته و قرار است قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار نیز مورد بررسی قرار گیرند و در صورت تشخیص مخل‌بودن آنها، پیشنهاد حذف مفاد قانونی به قانونگذار و دولت ارائه شود.

برای مشارکت مؤثرتر بخش خصوصی و نهادهای تشکیل‌شده مربوط، به‌ویژه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، باید به ویژگی‌ها و الزامات سطوح متفاوت مجوززدایی (به‌معنای صرف ساماندهی صدور مجوزهای کسب‌وکار) و مقررات‌زدایی (به‌معنای موسّع شناسایی و حذف قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار) توجه کرد. در واقع، هدف اصلی از تدوین گزارش پیش‌رو، بررسی عملکرد نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، آسیب‌شناسی تلاش‌های صورت‌گرفته از حیث اثربخشی و تأثیرگذاری، و ارائه راهکارهایی برای مشارکت مؤثرتر و اثربخش‌تر اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران به‌عنوان دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار است.

به‌منظور دستیابی به هدف پیش‌گفته، مهمترین سؤالاتی که تلاش شده در پژوهش حاضر به آنها پاسخ داده شود این است که در وضعیت فعلی، قوانین و مقررات از منظر فعالان اقتصادی و صاحبان بنگاه‌ها، تا چه حدی به‌عنوان عوامل مخل کسب‌وکار در حین فعالیت بنگاه‌ها تلقی می‌شوند؟ سؤال دیگر اینکه با پی بردن به جایگاه و میزان تأثیرگذاری هریک از عوامل سه‌گانه قوانین، مقررات، و رویه‌های اجرایی (نظام اداری و بوروکراسی)، بخش خصوصی و نهادهای مرتبط باید چه تدابیری برای تأثیرگذاری بیشتر و برآوردن مطالباتشان اتخاذ کنند؟

بررسی صورت‌گرفته با توجه به محتوای دستورجلسات کارگروه‌ها و کمیته‌های شورای گفت‌وگو و

حمایت از کسب‌وکار به این یافته منتج شده که مطالبه بخش خصوصی، نه لغو یا حذف یک حکم قانونی، بلکه عمدتاً اجرا یا تصحیح نحوه اجرای آنهاست. بنابراین، نمی‌توان مقررات‌زدایی به معنای ساده شده حذف برخی مفاد قانونی را عامل بهبود دهنده محیط کسب‌وکار تلقی کرد. علاوه بر این، نمی‌توان با حذف یا لغو برخی از مفاد قانونی، به هدف اجرا یا اصلاح رویه‌ها در اجرای احکام قانونی نائل شد.

علاوه بر این، نتایج بررسی انجام‌شده حاکی از آن است که نهادهای ذی‌ربط دولتی در بسیاری از موضوعات، کاملاً به دست‌وپاگیر و مخل بودن برخی از مقررات واقف هستند؛ چرا که در موارد پرشماری، با اطلاع از هزینه‌زا بودن و محدودکننده بودن برخی از تدابیر قانونی (در قالب پیش‌نویس لایحه) و مقرراتی، به پیشنهاد و وضع احکامی با ویژگی‌های توضیح داده‌شده اقدام می‌کنند. مقررات ارزی بانک مرکزی با هدف مدیریت بازار ارز در شرایط بخرنج حاصل از تحریم - که همواره مورد اعتراض شدید بخش خصوصی به‌عنوان عامل مخل کسب‌وکار است - از جمله آشکارترین مصادیق این مقررات است. به این دلیل، موظف کردن نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و به‌طور خاص، دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار و اتاق‌های سه‌گانه (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی؛ اتاق تعاون و اتاق اصناف) به اختصاص وقت و هزینه و توان کارشناسی برای شناسایی و اعلان برخی از قوانین و مقررات کسب‌وکار، راهکاری است که در مواردی، فاقد اثرگذاری لازم محسوب می‌شود.

از دیگر یافته‌های گزارش پیش‌رو، غلبه «مقررات» بر «قوانین» به‌عنوان عامل مختل‌کننده و مزاحم در فعالیتهای اقتصادی است. نتیجه‌ای که از غلبه نقش و سهم «مقررات» و «اجرا» در ایجاد اختلال در محیط کسب‌وکار صورت‌بندی شده آن است که انجام فرایند مقررات‌زدایی، به معنای شناسایی «قوانین» مخل کسب‌وکار و حذف آنها، بهبودی قابل توجه و محسوس در محیط کسب‌وکار ایجاد نخواهد کرد؛ چراکه اساساً مسأله اصلی کسب‌وکارها، با توجه به حوزه‌های مورد بررسی این گزارش، یعنی بیمه و تأمین اجتماعی، ارز و انعقاد پیمان (نظام پیمانکاری) به آیین‌نامه، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و همچنین رویه‌های اجرایی بازمی‌گردد. به‌طور خاص، ابزار و مسیر اصلاح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مخل، از عهده قانونگذار با ابزار قانون خارج است و منوط به خواست و اراده مقامات اجرایی است. بدین ترتیب، بین مقررات و رویه‌های اجرایی، ارتباطی وثیق و نزدیک وجود دارد؛ چرا که هر دو حوزه در حیطه اختیارات و وظایف قوه مجریه قرار دارد.

در مجموع، توصیه پژوهش حاضر آن است که تمرکز بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی، باید بر «مقررات» و «رویه‌ها و فرایندهای اجرایی» به‌عنوان عوامل مخل کسب‌وکار باشد. بی‌تردید، قوانین، هم در بهبود محیط کسب‌وکار و هم در ایجاد اختلال در آن تأثیرگذارند؛ اما نکته مهم آن است که به‌دلایل مختلف، از جمله عدم انجام فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در ایران و نبود هرگونه اطلاعاتی از بار حاصل از وضع هر مفاد قانونی بر کسب‌وکارها به‌لحاظ هزینه، وقت و...، شناسایی قوانین مخل کسب‌وکار، به‌مراتب دشوارتر و همچنین واجد تأثیرگذاری کمتر در بهبود محیط کسب‌وکار به‌نظر می‌رسد. همچنانکه وضع قوانین بهبود دهنده محیط کسب‌وکار، امری فنی و مستلزم پیش‌نیازهای متعدد

است، لازمه شناسایی قوانین مخل کسبوکار نیز بهره‌گیری از روش‌های پیچیده، پرهزینه و وقت‌گیر است. اهمیت، ضرورت و اثربخشی بیشتر تمرکز بر مقررات به‌جای قوانین، به‌معنای غیرمخل بودن قوانین برای کسبوکارها و مناسب بودن فرایندهای جاری تدوین و تصویب قانون نیست. بسیاری از اصول شکلی و ماهوی قانونگذاری در مراحل تدوین پیش‌نویس، رسیدگی در کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی مجلس و همچنین صحن علنی، رعایت نمی‌شود. این نواقص، به ابهام در متن مصوب منجر می‌شود که در موارد بسیاری، منشاء ایرادات متعدد در اجرا محسوب می‌شود. از دیگر اصولی که در طرح‌ها و لوایح در نظام قانونگذاری مورد غفلت قرار گرفته، انجام فرایند ارزیابی تأثیرات هر حکم از حیث اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و... در حین تصویب است. بر همین سیاق، فرایند ارزیابی تأثیرات قانون پس از اجرا نیز در نظام قانونگذاری ما جایگاهی ندارد. با توجه به شرایط توصیف‌شده، به‌نظر می‌رسد تمرکز بر مقررات و رویه‌های اجرایی، می‌تواند به حل و فصل معضلات کسبوکار به‌نحو ملموس‌تر و با صرف وقت و هزینه‌ای قابل قبول، متناسب و منطقی منجر شود.

شایان ذکر است شاکله اصلی گزارش حاضر، برگرفته از تلاش‌های کارشناسان دبیرخانه کمیته حمایت از کسبوکار و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (مستقر در اتاق ایران) در تشکیل جلسات و نشست‌ها، تنظیم دستورجلسات (شرح دستورها)، تدوین پیش‌نویس مصوبات و پیگیری‌های متعاقب آن برای اجرای مصوبات و توافق‌ها است؛ اما تحلیل‌ها و نتایج گزارش پیش‌رو، لزوماً مورد تأیید مسئولان و کارشناسان مربوط نیست و مسئولیت علمی تحلیل‌ها و یافته‌های مندرج در گزارش، بر عهده نگارنده است.

برخی نکات مندرج در گزارش پیش‌رو، به‌ویژه یافته‌ها و نتایج، نکاتی مجادله‌برانگیز و بر مبنای پیش‌فرض‌هایی خاص مطرح شده است. تأمل و اظهارنظر صاحب‌نظران، تشکل‌ها و فعالان اقتصادی در خصوص هر یک از نکات طرح‌شده و ارسال آن به مرکز پژوهش‌های اتاق ایران یا دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسبوکار، می‌تواند امکان و زمینه تعمیق، اصلاح و تکمیل تحلیل‌ها و بازنگری در راهکارها، پیشنهادها و توصیه‌های ارائه‌شده را مهیا کند.

مقدمه

نخست - طرح مسأله

طبق قانون، وظیفه شناسایی قوانین و مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری، به نهادهای غیردولتی (بخش خصوصی و تعاونی) واگذار شده است؛ بدین ترتیب که به موجب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)،^۱ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف شده با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، «نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکل‌های تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد».^۲

علاوه بر این، طبق بند «الف» تبصره (۴) ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)^۳ یکی از وظایف و اختیارات «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، «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. بر این اساس، علاوه بر وظیفه شناسایی «قوانین» محل کسب‌وکار، شناسایی «مقررات» محل نیز بر عهده نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی نهاد شده است.

با توجه به گزارش‌های ارسالی از سوی فعالان و تشکل‌های اقتصادی خصوصی طی دهه گذشته به شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، می‌توان چنین استنباط کرد که قوانین و مقرراتی محل هستند که به‌نوعی موجب بروز اختلال در هر مرحله از ایجاد، خروج یا ادامه و توسعه فعالیت اقتصادی و کسب‌وکار شده و حداقل یکی از ویژگی‌های زیر را داشته باشند:

۱. وجود ابهام در درک مفهوم و اهداف و نحوه اجرا
۲. ایجاد سردرگمی در اجرا
۳. تعارض با منافع مشروع کسب‌وکار بخش خصوصی
۴. ایجاد انحصار، تمایز و تبعیض بین اقتصاد بخش دولتی، نیمه‌دولتی با خصوصی و تعاونی
۵. ایجاد مزاحمت یا مانع
۶. وجود سکوت یا خلاء قانونی یا مقرراتی
۷. اجرای نادرست

۱. این حکم، ابتدا در ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) به تصویب رسید.

۲. عنوان کمیته موضوع بند «ب» ماده (۱۲) قانون مذکور، به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» تغییر یافته است.

۳. حکم مذکور به موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» اصلاح شده است.

۸. اجرای ناقص
۹. انحراف در اجرا
۱۰. بازدارندگی ناکافی و نامناسب
۱۱. عدم تناسب با اصول اثربخش اقتصادی
۱۲. مانع از توسعه کسب‌وکار در سطح ملی و بین‌المللی
۱۳. نداشتن قابلیت اجرا
۱۴. نداشتن اثربخشی در اجرا
۱۵. جامعه هدف ویژه (خوار)
۱۶. عدم تصریح و تشخیص در شناسایی مسئول، زمان و شیوه اجرا
۱۷. عدم وجود شاخص و معیار و نظام پایش و ارزیابی
۱۸. ایجاد نامنی در سرمایه‌گذاری
۱۹. ایجاد امتیاز ویژه یا تبعیض
۲۰. افزایش هزینه مبادلات و کاهش رقابت‌پذیری^۱

با وجود تلاش‌های صورت‌گرفته، اعتراضات و گلایه‌ها از مخل بودن بسیاری از قوانین و مقررات برای کسب‌وکارها همچنان ادامه دارد. مهمتر اینکه همچنان فهرستی قابل اجماع از احکام قانونی و مقررات مخل کسب‌وکار در دسترس نیست. نبود چنین فهرستی، نشانگر آن است که نهادهای متولی شناسایی چنین قوانین و مقرراتی، به دلایل مختلف، قادر به انجام وظیفه‌ای که در قانون برای آنها مقرر شده، نبوده‌اند. اما مروری بر عملکرد دو نهاد اصلی متولی موضوع مورد بحث (کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو) حاکی از تلاش بسیار و صرف وقت و هزینه فراوان برای انجام وظیفه مذکور است. پاسخ به چرایی عدم وجود فهرستی مصرّح و مشخص از قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار را می‌توان با توجه به اولاً، ماهیت و ویژگی‌های قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، و ثانیاً، نحوه تقسیم کار قانونی این وظیفه مهم میان دولت و بخش خصوصی توضیح داد. به‌ویژه در این آسیب‌شناسی، علاوه بر پژوهش‌هایی که تاکنون در این حوزه به انجام رسیده، باید به عملکرد نهادهای مربوط (دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از

۱. به‌نقل از: مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران (گزارش منتشر نشده). در یکی از پژوهش‌های انجام‌شده در خصوص فهرست ملاک‌ها و معیارهای قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار تصریح شده است: «معیارها و ملاک‌هایی که باید برای مخل و دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرند، برگرفته از معیارها و ملاک‌هایی هستند که برای قانونگذاری یا مقررگذاری خوب، تدوین و برشمرده شده‌اند. ... از سوی دیگر، معیارهایی که می‌توان برای قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری در نظر گرفت، معیارهایی قابل تغییر و انتزاعی هستند که انطباق هر یک از قوانین و مقررات با آنها، نیازمند بررسی‌های عمیق مبتنی بر روش‌های میدانی و داده‌کاوی اقتصادی و تحلیل‌های حقوقی است». با این توضیح، معیارهای کلی و راهبردی زیر برای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار پیشنهاد شده است:

۱. ایجاد بار مقرراتی - اداری سنگین و بیش از حد؛
۲. پیچیده‌تر کردن کسب‌وکار (ایجاد مانع در انجام کسب‌وکار)؛
۳. تصویب بدون نظرخواهی از بخش خصوصی؛
۴. اصلاح مکرر و زود هنگام؛
۵. احتمال اجرا نشدن یا اجرای ناقص به دلیل برخوردار نبودن از ویژگی‌های شکلی و ماهوی یک قانون یا مقررده خوب؛
۶. ایجاد یا توسعه انحصار».

ر. ک: احمد مرکز مالگیری، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار*، تهران: راه طلایی (به‌سفرارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)، ۱۴۰۰، صص ۳۳۸-۳۳۹.

کسب‌وکار) و تحلیل محتوای صورت‌جلسات و نتایج تصمیمات و مصوبات آنها در اجرا نیز توجه کرد.

در چند سال اخیر «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، به‌عنوان دبیرخانه هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار (مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی) به‌نحوی پیگیر و پرتلاش به ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار پرداخته است. براساس مصاحبه رئیس مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در آبان ماه ۱۴۰۲، در گام اول، از همه مراجع صدور مجوز خواسته شد که مدارک، هزینه و زمان مورد نیاز برای صدور مجوز و استعلامات لازم را به درگاه ملی مجوزها اعلام کنند. در این مرحله، شرایط هر مجوز بررسی و شروط اضافی حذف شد و پس از تأیید هیأت مقررات‌زدایی، در درگاه ملی مجوزها بارگذاری شد.^۱

بدین ترتیب، آنچه تاکنون انجام شده است، صرفاً راجع به قوانین و مقررات مربوط به مجوزهای کسب‌وکار بوده که می‌توان آن را «مجوززدایی» نامید. این مرحله، توسط نهاد مجری، «پاکسازی ۱» خوانده شده است. اما طبق اظهارات رییس مرکز مذکور، «ما فقط متولی تولد بنگاه‌ها نیستیم و کار ما فقط سهل کردن صدور مجوزها نیست بلکه علاوه بر این وظیفه داریم بنگاهی را که شروع به کار می‌کند، نظارت کنیم که چگونه فعالیت می‌کند و رشد می‌کند. برای رشد کردن و بزرگ شدن فعالان اقتصادی، مقررات ناهنجار زیادی وجود دارد و بیشتر شبیه به تحریم داخلی و اذیت کردن فعالان اقتصادی است. بنابراین برنامه پاکسازی، حذف مقررات مخل تولید و فعالیت اقتصادی است. سه نوع مقررات مخل تولید داریم، بخشی از آن به بخشنامه‌های داخلی دستگاه‌ها مربوط می‌شود...، بخشی دیگر مصوبات هیأت وزیران است و بعضی هم به قوانین مصوب مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی برمی‌گردد... . درواقع، موارد مربوط به پاکسازی ۱ که با مصوبه دولت به وجود آمده است، با مصوبه دولت هم ملغی خواهد شد. مواردی که بخشنامه داخلی دستگاه‌ها هستند، در هیأت مقررات‌زدایی حذف و اصلاح خواهند شد، مواردی هم که به تصویب مجلس رسیده، در قالب لایحه به مجلس تقدیم خواهد شد... . پاکسازی ۱ فقط مربوط به مجوزهاست و پاکسازی ۲ مربوط به بعد از صدور مجوز و شروع کسب‌وکار است. این در راستای اجرای قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار است... . یکی از قوانینی که قرار است در پاکسازی ۲ اصلاح شود، قانون تأمین اجتماعی است».^۲

بدین ترتیب، طبق برنامه اعلان‌شده، قرار است مقررات‌زدایی از صرف مجوززدایی فراتر رفته و قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار - یعنی احکام قانونی و مقرراتی فراتر و گسترده‌تر از مجوزها - نیز مورد بررسی قرار گیرد و در صورت تشخیص مخل‌بودن آنها، پیشنهاد حذف آنها در قالب‌های مقتضی ارائه شود. طبعاً فراتر رفتن از حوزه مجوزها در فرایند مقررات‌زدایی، مستلزم دانش، تسلط و تلاش دو چندان و البته مواجهه با موانع و دشواری‌های بسیار عمیق‌تر و بنیادی‌تر است. توضیح اینکه پرداختن به قوانین

۱. به‌نقل از: خبرگزاری فارس، «آغاز گام دوم تسهیل مجوزهای کسب‌وکار با حذف ۹۶ مصوبه مخل تولید»، ۱۴۰۲/۸/۲۷، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:

<https://www.farsnews.ir/news/14020827000322>

مخل و پیشنهاد حذف یا اصلاح مفادی که احیاناً پس از بررسی، مخل کسب‌وکار شناخته می‌شوند، به‌مراتب بیش از پرداختن به مجوزهای مخل و همچنین بیش از مقررات مخل، دشوار، وقت‌گیر و نیازمند هماهنگی بین نهادهای متعدد است. به‌لحاظ مفهومی، مجوززدایی، جزئی از مقررات‌زدایی، و هر دو، جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. هدف اصلی مجوززدایی، لغو مجوزهای غیرضروری برای شروع کسب‌وکار و همچنین سهولت شرایط دریافت مجوزهای ضروری از لحاظ مراحل، هزینه‌ها و زمان است. اما مقررات‌زدایی به‌معنای شناسایی قوانین و مقررات مزاحم فعالیت آزادانه و رقابتی فعالان اقتصادی و ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد، گامی فراتر و البته دشوارتر از صرف پرداختن به نظام مجوزها محسوب می‌شود.

«مقررات‌زدایی» به‌معنایی که تاکنون در نظام حقوقی ایران صورت‌بندی شده، صرفاً ناظر بر ساماندهی مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر و هزینه‌بر بوده است. در این معنا، در واقع نوعی «مجوززدایی» صورت می‌گیرد و نه «مقررات‌زدایی» به‌معنای مرسوم و موسع آن. «مجوززدایی»، پیش‌شرط اساسی و گام اول «مقررات‌زدایی» محسوب می‌شود. «اتخاذ رویکرد محدود و مزیق مجوززدایی به‌جای رویکرد کلان و موسع مقررات‌زدایی در ایران، ناشی از موانع ساختاری آزادسازی و کاهش مداخله دولت در اقتصاد و سهل‌الوصول بودن دستیابی به نتایج ملموس، به نسبت دشواری‌های دستیابی به اهداف اصلاحات کلان و بنیادین معطوف آزادسازی اقتصادی است. ... آنچه در فرایند مجوززدایی محوریت دارد، اصلاح نظام بوروکراسی دست‌وپاگیر و ناکارآمد در دستگاه‌های دولتی (و به‌طور کلی حکومتی) است. برخلاف مقررات‌زدایی که مستلزم اصلاح قوانین و مقررات ازسوی مراجع ذی‌صلاح است، مجوززدایی فرایندی است که می‌تواند از طریق سازوکارهای تسهیلگر و ساده‌ساز، به‌ویژه دولت الکترونیک، به نتیجه برسد. ... بدین معنا که پیش‌فرض اصلی مقررات‌زدایی، نقش قابل توجه و مؤثر قوانین و مقررات در ساماندهی و تمشیت اموری از قبیل ساماندهی مجوزهاست. اما در مجوززدایی، آنچه محور توجه است، نه نظام حقوقی، بلکه نظم واقعی بر ساخته از ویژگی‌های نظام اداری و ترتیبات بوروکراتیک است»^۱.

با توجه به توضیح پیش‌گفته، ناهماهنگی و نبود ویژگی ستادی در نهاد مسئول مجوززدایی (وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد متولی دبیرخانه «هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار» و وزیر امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان رئیس هیأت)، یکی از عوامل اصلی بسیاری از موانع و مقاومت‌ها در دستگاه‌های اجرایی متعددی بود که در مسیر ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار پدید آمد. بی‌تردید، چنانکه فاز مقررات‌زدایی به‌معنای بررسی مقررات و قوانین مخل آغاز شود، این ناهماهنگی‌ها و مقاومت‌ها صدچندان خواهد شد؛ چرا که نه فقط دستگاه‌های اجرایی ذیل قوه مجریه، بلکه دیگر قوا، به‌ویژه قوه مقننه نیز در این فرایند درگیر خواهند بود. بیش از این، به نتیجه رسیدن هرگونه مقررات‌زدایی از طریق اصلاح یا حذف قانون، کاملاً به همکاری و مساعدت قوه مقننه وابسته است.

علاوه بر این، باید به این نکته توجه داشت که پس از طی فرایندی طولانی، وزارت امور

۱. ر. ک: احمد مرکزالمیری، «مجوززدایی به‌مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهومی مقررات‌زدایی در ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وهفتم، شماره یکصدوچهارم، زمستان ۱۳۹۹، صص ۱۹۱-۲۰۳.

اقتصادی و دارایی به‌عنوان دستگاه اصلی و هماهنگ‌کننده پروژه ساماندهی نظام مجوزهای کسب‌وکار معرفی شد. بدین ترتیب، محور فعالیت نهادهای تشکیل‌شده برای عملیاتی‌کردن ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مجوزهای کسب‌وکار است. حال چنانکه این نهادها - به‌ویژه هیأت مقررات‌زدایی - به فراتر از موضوع مجوزهای کسب‌وکار، یعنی قوانین و مقررات ورود کرده و هدفی گسترده‌تر و کلان‌تر از صرف ساماندهی، شفافیت و تسهیل صدور مجوزها را دنبال کند، اختلال صلاحیت‌ها و وظایف با دیگر دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی، بیش از پیش بروز خواهد کرد.

علاوه بر نکات پیش‌گفته، پیش از پرداختن به الزامات مقررات‌زدایی به‌معنای شناسایی و حذف احکام قانونی و مقرراتی محل کسب‌وکار در مرحله فعالیت بنگاه، ضروری است به این سؤال پاسخ داده شود که در وضعیت فعلی، قوانین و مقررات از منظر فعالان اقتصادی و صاحبان بنگاه‌ها، تا چه حدی به‌عنوان عوامل محل کسب‌وکار در حین فعالیت بنگاه‌ها تلقی می‌شوند؟ پژوهش حاضر در واقع در پاسخ به فراخوان مرکز مطالعات پایش و بهبود محیط کسب‌وکار خطاب به اتاق ایران و فعالان اقتصادی و شکل‌های مرتبط با اتاق برای همکاری و اعلان قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، تدوین شده است.

در پژوهش پیش‌رو، بر عملکرد کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی... (کمیته حمایت از کسب‌وکار) و شورای گفت‌وگو و کارگروه‌های تخصصی آنها تمرکز شده است. هدف اصلی انجام پژوهش، ارزیابی محتوای مسائل و نکات مطرح‌شده در نهادهای مربوط در راستای انجام تکلیفی است که قانونگذار مشخص کرده است؛ چرا که همواره میان متن مصرح قانونی و عملکرد انجام‌شده، شکافی وجود دارد که توصیف و تحلیل آن می‌تواند روشن‌گر و راه‌گشا باشد. بدین ترتیب که چه‌بسا تحلیل آنچه در عمل رخ داده، به نتیجه‌گیری مبنی بر ضرورت بازنگری اساسی در قانون یا رویه‌های جاری منجر شود. یافته‌های این پژوهش همچنین می‌تواند برای پاسخ به این سؤال مهم که قوانین و مقررات چه سهمی در اختلال در فعالیت کسب‌وکارها دارند، مورد بهره‌برداری قرار گیرد. علاوه بر این، چه‌بسا مسیر مقررات‌زدایی (در مرحله دوم که پاکسازی ۲ خوانده شده است) با توجه به نتایج به‌دست‌آمده از پژوهش پیش‌رو، مستلزم بازنگری اساسی باشد.

دوم - روش تحقیق

چنانکه گفته شد، در طول سال‌های پس از تصویب قوانین مربوط، دو نهاد کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، تلاش کرده‌اند به‌عنوان نهاد واسط میان بخش خصوصی و دولت (از طریق دبیرخانه مستقر در اتاق ایران و مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران^۱) و در چارچوب اختیارات قانونی، اعتراضات و نظرات

۱. مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران با هدف هماهنگی، انسجام، افزایش بهره‌وری و هم‌افزایی ظرفیت‌های کارشناسی از طریق تجمیع دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (ماده ۱۱ قانون مذکور) در سطح ملی و استانی، کمیته حمایت از کسب‌وکار (کمیته بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) و شورای راهبری بهبود محیط کسب‌وکار (مبتنی بر مصوبه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی) ایجاد شده است. مهمترین مأموریت این مرکز، پیگیری اجرای اثربخش قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به‌منظور بهبود وضعیت و محیط کسب‌وکار فعالان اقتصادی است. مرکز بهبود کسب‌وکار در محل اتاق بازرگانی ایران و زیر نظر مستقیم رئیس اتاق به‌عنوان دبیر شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و دبیر کمیته ماده ۱۲ و یا حمایت از کسب‌وکار فعالیت می‌نماید.



صاحبان بنگاه‌ها و تشکل‌های اقتصادی را مورد بررسی قرار داده و توصیه‌هایی مبنی بر بازنگری در قوانین و مقررات و رویه‌ها را به نهادهای ذی‌ربط دولتی ارائه کنند. شرح تلاش‌های صورت‌گرفته، توسط کارشناسان دبیرخانه کمیته حمایت از محیط کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، در دستورجلساتی درج شده که شامل مواردی از این قبیل است: عنوان موضوع؛ مرجع طرح؛ شرح مختصری از موضوع؛ سابقه اقدامات (مصوبات و پیگیری‌های پیشین نهادها مرتبط)؛ ضوابط (شامل احکام قانونی و مقرراتی مرتبط)؛ و پیشنهادها (مشمول بر پیشنهادها، تشکل‌های ذی‌نفع یا دبیرخانه). شرح دستورها یا دستورجلسات مورد بررسی این گزارش، برخی از مهمترین و کامل‌ترین شرح دستورهای تنظیم‌شده توسط نهادهای مرتبط در بازه زمانی خرداد ۱۳۹۶ تا پایان دی ماه ۱۴۰۱ است.

در پژوهش پیش‌رو، موضوعات پرتکرار مطرح‌شده در کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو توسط فعالان اقتصادی در دو قالب مجزا، مطرح و مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. مطالبات بخش خصوصی راجع به برخی از احکام قانونی، از دستورجلسات نهادهای مربوط (به‌ویژه در سال ۱۴۰۱) استخراج شده است. چهار حکم قانونی (سه حکم درباره تأمین برق و یک حکم راجع به معافیت مالیاتی) در گفتار نخست مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین سه موضوع پرتکرار مطرح‌شده در کارگروه‌های تخصصی و کمیته‌های حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، بررسی شده که عبارتند از موضوعات ارز، بیمه و تأمین اجتماعی، و نظام پیمان (پیمانکاری). برای سهولت در مطالعه، پیشنهادها، تصمیمات و مصوبات شورای گفت‌وگو در خصوص هریک از مشکلات و معضلات مطرح‌شده، داخل کادر درج شده است. در سه موضوع پیش‌گفته، انگیزه‌ها و مطالبات بخش خصوصی از طرح مسائل مذکور و همچنین راهکارهای ارائه‌شده در هر موضوع، می‌تواند به تحلیل قوانین مربوط به شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، نحوه اجرای آنها و آسیب‌شناسی محتوا و اجرای آنها کمک کند.

سوم - ساختار پژوهش

با توجه به ماهیت متفاوت موضوعات طرح‌شده در کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، و یکدست نبودن نحوه طرح و بررسی موضوعات، ساختار پژوهش حاضر نیز به تناسب تنوع و پراکندگی موضوع بحث، به شیوه‌ای خاص طراحی شده است. همچنین برای تمرکز بر طرح مسأله و ارائه پاسخ‌های مقدر، از ارجاع به منابع متعدد در خصوص موضوع خودداری شده و بیشتر از نکات مندرج در منتخبی از شرح دستورهای کارگروه‌های تخصصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار و همچنین شورای گفت‌وگو، نقل و استفاده شده است. هدف اصلی از ساختار طراحی‌شده، تأکید بر نقطه‌نظرات فعالان اقتصادی در خصوص قوانین و مقررات از حیث مخل بودن آنها در کسب‌وکار و بازاندیشی جایگاه قوانین و مقررات به‌مثابه عوامل مخل فعالیت اقتصادی در کشور بوده است. با توجه به توضیح مذکور، ساختار پژوهش به این شرح است:

در گفتار نخست، مطالبات و نظرات بخش خصوصی راجع به قوانین و مقررات، طرح و بررسی می‌شود. چهار موضوع مهم و پرتکرار مطرح‌شده در کارگروه‌های تخصصی و کمیته حمایت از کسب‌وکار

و شورای گفت‌وگو در این گفتار مورد بررسی قرار گرفته است. گفتار دوم، به تحلیل مسائل و مشکلات مطرح‌شده توسط بخش خصوصی در سه موضوع ارزی، بیمه و تأمین اجتماعی، و پیمان اختصاص یافته است. در بخش ارزی، موضوع اعتراض به روش رفع تعهد ارزی صادرات، بخش قابل توجهی از وقت کارگروه‌ها و کمیته‌های مربوط را به خود اختصاص داده و بر همین اساس، در این پژوهش به‌طور ویژه بر آن تأکید شده است. در حوزه بیمه و تأمین اجتماعی و همچنین نظام پیمان (پیمانکاری) نیز مسائل متعددی طرح شده که در بخش‌های جداگانه، مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفته است. در گفتار پایانی، جمع‌بندی مباحث ذکر شده و از نکات مطرح‌شده، نتایج و پیشنهادهایی استخراج شده است.

گفتار اول - تحلیلی از مطالبات و نظرات بخش خصوصی راجع به قوانین و مقررات

در بررسی دستورجلسات نشست‌های نهادهای کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، صرفاً به چهار حکم قانونی به‌طور پرتکرار برخورد شد که در ادامه به هر یک از آنها به‌طور مجزا پرداخته شده است. نکته مهم اینکه مطالبات فعالان اقتصادی نیز راجع به چهار حکم، حذف یا لغو آنها نبوده است. پس از طرح احکام چهارگانه و اعتراضات و مطالبات بخش خصوصی راجع به هر یک از مواد، تحلیلی از یافته‌ها ارائه خواهد شد.

۱. درخواست اجرای قانون

۱-۱. ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در ماده (۲۵) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، پیش‌بینی وجه التزام قطع برق، یا گاز یا خدمات مخابرات در هنگام قرارداد با واحدهای تولیدی و همچنین تمهید خرید بیمه‌نامه پوشش‌دهنده خسارات ناشی از قطع برق یا گاز برای واحدهای تولیدی توسط شرکت‌های عرضه‌کننده برق و گاز، مقرر شده است.^۱

بر اساس اعلام برخی از فعالان اقتصادی: «هیچ‌یک از شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات برق، گاز و مخابرات، قراردادهای خود را طبق الزام مندرج در ماده ۲۵ قانون بهبود مبنی بر ضرورت جبران خسارت‌های وارده به واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی در صورت قطع خدمات خود، تغییر نداده‌اند».^۲

پیشنهاد مطرح‌شده توسط بخش خصوصی این بود که «نسخه اصلاحی قراردادهای موضوع ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر بهبود محیط کسب‌وکار با لحاظ شرایط مندرج در متن ماده و آیین‌نامه اجرایی آن، با اخذ نظر از نمایندگان بخش خصوصی در دستورکار قرار گیرد».^۳

۱. طبق ماده (۲۵) قانون مذکور، «در زمان کمبود برق، گاز یا خدمات مخابرات، واحدهای تولیدی صنعتی و کشاورزی نباید در اولویت قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات قرار داشته باشند و شرکت‌های عرضه‌کننده برق، گاز و خدمات مخابرات موظفند هنگام عقد قرارداد با واحدهای تولیدی اعم از صنعتی، کشاورزی و خدماتی، وجه التزام قطع برق یا گاز یا خدمات مخابرات را در متن قرارداد پیش‌بینی کنند. هرگاه دولت به دلیل کمبودهای مقطعی به شرکت‌های عرضه‌کننده برق یا گاز یا خدمات مخابرات دستور دهد موقتاً جریان برق یا گاز یا خدمات مخابراتی واحدهای تولیدی متعلق به شرکت‌های خصوصی و تعاونی را قطع کنند، موظف است نحوه جبران خسارت‌های وارده به این شرکت‌ها ناشی از تصمیم فوق را نیز تعیین و اعلام کند.

آیین‌نامه اجرایی این ماده توسط وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، نفت، نیرو و ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه می‌شود و ظرف سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

تبصره ۱- در زمان‌های اضطراری که قطع برق یا گاز واحدهای مسکونی، جان شهروندان را به خطر اندازد، شورای تأمین استان محل ایجاد اضطرار می‌تواند برای حداکثر دو روز که قابل تمدید است، حکم این ماده را نقض کند و دستور دهد بدون تعیین نحوه جبران خسارت‌های وارده، برق یا گاز واحدهای تولیدی قطع شود. در جلسه تصمیم‌گیری در این باره، باید نمایندگان اتاق‌های مرکز استان برای استماع نظراتشان دعوت شوند».

۲. دستورجلسه پنجاه و هفتمین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، عنوان دستور: پیگیری مصوبه چهل و نهمین نشست کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور با موضوع: «بررسی مراتب اجرای حکم ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و نحوه اعمال وجه التزام و جبران خسارات ناشی از قطع خدمات گاز، برق و مخابرات در متن قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های ارائه‌دهنده این خدمات و مشترکین بخش‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی»، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱.

۳. دستورجلسه چهل و نهمین نشست کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بررسی دلایل عدم اجرای حکم ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، با موضوع: «نحوه اعمال وجه التزام و جبران خسارات ناشی از قطع خدمات گاز، برق و مخابرات در متن قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های ارائه‌دهنده این خدمات و مشترکین بخش‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی»، مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۱.

با وجود این، در آبان ماه ۱۴۰۱ در نشست شورای گفت‌وگو مطرح شد: «... تاکنون موضوع ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و آیین‌نامه اجرایی آن نه در قراردادهای دوجانبه شرکت‌های خدمات‌رسان برق و گاز دیده شده است و نه اینکه برای مواقع قطعی برق یا گاز، جبران خسارت وارده به شرکت‌های بخش خصوصی تاکنون تعیین یا پرداخت شده است»^۱.

کادر ۱

در نشست پیگیری وضعیت اجرای ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و آیین‌نامه اجرایی آن، مورخ ۱۴۰۱/۸/۴، تصمیم اتخاذ شده در شورای گفت‌وگو به این شرح است:

۱. برآورد خسارت وارد شده از قطعی برق و گاز و خدمات ارتباطی به واحدهای صنعتی با کمک دبیرخانه شوراهای استانی انجام شود.

۲. با کمک مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس و دبیرخانه شوراهای گفت‌وگوی استانی نظرات در مورد اصلاح قانون و آیین‌نامه اجرایی آن اخذ و برای بررسی بیشتر، به مراکز ذی‌ربط ارجاع شود.

۳. در مورد اجرای ماده ۲۵ قانون و آیین‌نامه اجرایی آن: در شرایط فعلی با در نظر گرفتن مفاد قانون، وجه التزام توسط شرکت‌های خدمات‌رسان، تأمین برق و گاز در قراردادها، لحاظ گردد و با پیشنهاد منبع تأمین مالی توسط شرکت‌های خدمات‌رسان و تعیین آن به‌عنوان ردیف توسط سازمان برنامه و بودجه، این ماده اجرایی شود.

۴. سیاست افزایش تولید انرژی، بهره‌وری عرضه و تقاضا انرژی با کمک کمیسیون انرژی اتاق ایران و سایر دستگاه‌های دولتی پیگیری شود».

مأخذ: کمیته حمایت از کسب‌وکار، «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار (موضوع بند (ب) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) در سال ۱۴۰۱»، فروردین ۱۴۰۲، ص ۴۶.

۱. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مرجع طرح موضوع: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (پیگیری مصوبه صد و دهمین جلسه شورا)، مورخ ۱۴۰۱/۸/۴.

۱-۲. بند (ز) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بند (ط) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۱ در خصوص دریافت بهای انرژی برق تحویلی به صنایع

۱-۲-۱. اجرا نشدن قانون به دلیل ناهماهنگی نهادهای مجری

به دلیل به وجود آمدن ابهاماتی در خصوص نحوه اجرای ماده و واحدهای مشمول آن فی مابین دو وزارتخانه صمت و نیرو، واحدهای صنعتی متحمل هزینه‌های گزافی شده‌اند. درخواست این است که «کدهای آیسیک اعلامی وزارت صنعت توسط وزارت نیرو مورد پذیرش قرار گیرد».^۲

۱-۲-۲. اجرا نشدن قانون به دلیل عدم تخصیص بودجه

«...عوارض برقی که طبق سه قانون مصوب مجلس شورای اسلامی (ماده ۵ قانون حمایت از صنعت برق کشور، بند ۳ ماده ۱۲ قانون اساسنامه ساتبا و قانون بودجه سال ۹۶) می‌بایست ۱۰۰٪ آن صرفاً برای خرید برق تجدیدپذیر و برق‌رسانی روستایی صرف گردد، بنا به اقدامات سازمان برنامه و بودجه کشور به‌طور کامل در اختیار سازمان انرژی‌های تجدیدپذیر و بهره‌وری انرژی برق (ساتبا) قرار نگرفته است و به تبع آن، صنعت برق تجدیدپذیر از آن بی‌بهره مانده است...».^۳

پیشنهاد اصلاح ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۱) قانون اصلاح الگوی مصرف انرژی موضوع مصوبه شماره ۱۵۳۴۴۰/ت/۵۲۳۷۵ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۴ هیأت وزیران در خصوص قراردادهای خرید تضمینی برق تجدیدپذیر، مطرح شده است.^۴

۱. در این بند مقرر شده است: «وزارت نیرو مکلف است متوسط بهای انرژی برق تحویلی به صنایع فولادی، آلومینیوم، مس، فلزات اساسی و کانی‌های فلزی، واحدهای پالایشگاهی و پتروشیمی را بر مبنای متوسط نرخ خرید انرژی برق از نیروگاه‌های دارای قرارداد تبدیل انرژی (ای.سی.ای) محاسبه و دریافت نماید. منابع حاصل از محل افزایش بهای برق این صنایع به حساب شرکت توانیر نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مشترکین با قدرت کمتر از دو مگاوات و همچنین مصارف کمتر از دو مگاوات مربوط به مشترکین با قدرت بیش از دو مگاوات مشمول حکم این بند نمی‌باشند.

منابع حاصل تا سقف یکصد و شصت هزار میلیارد (۱۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال به صورت ماهانه و متناسب با وصول درآمد به صورت کامل تا سقف شصت هزار میلیارد (۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال صرف توسعه و نوسازی شبکه فرسوده برق کشور و جابجایی تیرهای برق روستایی و پرداخت مطالبات تولیدکنندگان برق و تا سقف بیست هزار میلیارد (۲۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال صرف توسعه و تکمیل نیروگاه‌های برق‌آبی و با تصویب شورای اقتصاد صرف اعطای یارانه سود تسهیلات جهت افزایش توان تولید برق از طریق سرمایه‌گذاری (ایجاد، توسعه و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام) انواع نیروگاه‌های برق با بازده پنجاه و پنج درصد (۵۵٪) و بیشتر، حمایت از احداث نیروگاه‌های تجدیدپذیر خورشیدی و بادی به‌ویژه در استان سیستان و بلوچستان، تا سقف ده هزار میلیارد (۱۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال در قالب مشارکت توانیر به میزان چهل درصد (۴۰٪) در برق‌رسانی به داخل شهرک‌های صنعتی و نواحی صنعتی و مناطق ویژه اقتصادی با آورده شصت درصد (۶۰٪) آن شهرک‌ها، نواحی و مناطق، تا سقف چهارهزار میلیارد (۴۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال صرف تأسیس و تکمیل آزمایشگاه‌های مرجع تجدیدپذیر، تا سقف چهل هزار میلیارد (۴۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال صرف تکمیل سدهای با هدف آب شرب و رفع تنش آبی شهرهای دارای تنش و اصلاح و بازسازی شبکه فاضلاب و آب شرب روستایی و آبرسانی به مناطق محروم و تا سقف بیست و شش هزار میلیارد (۲۶۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰۰) ریال صرف اعطای تسهیلات خطرپذیر به شرکت‌های دانش‌بنیان صنعت برق و شرکت‌های فعال در حوزه اصلاح الگوی مصرف انرژی هزینه می‌شود.

وزارت نیرو مکلف است گزارش عملکرد این بند را هر سه ماه یک بار به کمیسیون‌های انرژی، عمران و صنایع و معادن مجلس شورای اسلامی ارائه نماید».

۲. دستورجلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مرجع طرح موضوع: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان مرکزی، مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۷.

۳. دستورجلسه شصت و سومین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹.

۴. دستورجلسه شصت و ششمین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع: بررسی پیشنهادات بخش خصوصی در مورد «اصلاح روش تعدیل نرخ خرید تضمینی برق تجدیدپذیر»، مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸.

کادر ۲

در خصوص موضوع مطرح‌شده، تصمیم اتخاذ شده در نشست مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۷ که به درخواست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان مرکزی برگزار شد، به این شرح است:

«به علت وجود تفاسیر مختلف از این بندهای قانون بودجه [بند (ز) تبصره ۱۵ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ و بند (ط) تبصره ۱۵ قانون بودجه ۱۴۰۱] مشخص شد که اجرای آن نیازمند دریافت نظر قانونگذار می‌باشد، لذا با توجه به آنکه نوع رشته فعالیت‌های تولیدی اشاره شده در تبصره‌های قانون بودجه در بخش گاز و برق از نظر ماهوی یکسان می‌باشند، مقرر شد جهت جلوگیری از تضییع حقوق فعالان اقتصادی و شفاف‌سازی برای بخش خصوصی، جلوگیری از تفسیرهای متعدد در این خصوص و ایجاد وحدت رویه یکسان و همچنین جلوگیری از تحمیل هزینه‌های سربار به تولید، مجدداً استعلامی از قانونگذار گرفته شود تا ملاک عمل وزارت نیرو قرار گیرد و این موضوع از سوی دبیرخانه شورای گفت‌وگو پیگیری شود».

مأخذ: کمیته حمایت از کسب‌وکار، «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار (موضوع بند (ب) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) در سال ۱۴۰۱»، فروردین ۱۴۰۲، ص ۵۵.

۱-۳. ماده (۶) قانون حمایت از صنعت برق کشور

طبق ماده (۶) «قانون حمایت از صنعت برق کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۸/۱۰): «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است اعتبار لازم جهت پرداخت مابه‌التفاوت قیمت فروش تکلیفی انرژی برق و انشعاب با قیمت تمام‌شده (مورد تأیید سازمان حسابرسی) و همچنین معافیت‌های قانونی اعمال شده برای هزینه‌های انشعاب را در بودجه سنواتی کل کشور پیش‌بینی و در فواصل زمانی سه‌ماهه به وزارت نیرو پرداخت کند». اما بر اساس گزارش‌های نهادهای پژوهشی، «بخش مهمی از این اهداف تاکنون محقق نشده است»^۱.

پیشنهادهایی که برای اجرای ماده مذکور ارائه شده، عبارتند از:

(۱) برای جبران هزینه‌های تمام‌شده برق، متوسط قیمت فروش برق با شیب تدریجی سالیانه افزایش پیدا کند.

(۲) از منابع مالی دولت جهت تأمین مالی پروژه‌های اولویت‌دار و استراتژیک صنعت برق اقدام

شود»^۲.

۱. دستورجلسه یکصد و هفتمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «چالش‌های صنعت برق در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران»، مورخ ۱۴۰۱/۴/۶.

۲. همان.

۲. مشمول شدن در یک حکم قانونی برای بهره‌مندی از معافیت مالیاتی

۲-۱. تغییر رویه دستگاه‌های اجرایی برای بهره‌مندی واحدهای صنعتی در معافیت مالیاتی مندرج در ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم

در جلسات متعدد، ابهام در اجرای ماده (۱۳۲) «قانون مالیات‌های مستقیم»^۱ و درخواست اجرای آن به نحوی که واحدهای صنعتی توسعه‌یافته، مشمول معافیت‌های مالیاتی مندرج در ماده مذکور شوند، مطرح شده است.

مبنای ماده مذکور، محاسبه مالیات با نرخ صفر، تاریخ بهره‌برداری بر مبنای پروانه صادره می‌باشد؛ اما این معافیت در مواردی که برای مثال، کارخانه جدیدی جنب کارخانه قبلی ایجاد شده باشد، توسط ادارات امور مالیات اعمال نمی‌شود؛ چرا که پروانه جدیدی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط صادر نمی‌گردد، بلکه سازمان صنعت، معدن و تجارت، صرفاً به اصلاح پروانه قبلی اقدام می‌کند.^۲

«در حالت‌های مربوط به بهسازی و تکمیل واحد قبلی، می‌توان از ظرفیت بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم^۳ استفاده نمود که بهره‌مند شدن از این ظرفیت، نیازمند پروانه بهره‌برداری جدید نمی‌باشد؛ لیکن در ارتباط با تولید محصول جدید و همچنین ایجاد واحد جدید در یک زمین واحد کنار کارخانه قبلی، زمان و میزان استفاده از مشوق مذکور در بند «ث» ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم بسیار کم است. بنابراین فعالان اقتصادی، درخواست استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده (۱۳۲) را دارند. لیکن از نظر سازمان مالیاتی، برای اجرای این درخواست و پذیرش استفاده از نرخ صفر مالیاتی... ارائه پروانه

۱. ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم (اصلاحی ۱۳۹۴/۲/۱): «درآمد ايرازي ناشي از فعاليت‌هاي توليدي و معدني اشخاص حقوقی غیردولتی در واحدهای تولیدی یا معدنی که از تاریخ اجرای این ماده از طرف وزارتخانه‌های ذی‌ربط برای آنها پروانه بهره‌برداری صادر یا قرارداد استخراج و فروش منعقد می‌شود و همچنین درآمدهای خدماتی بیمارستان‌ها، هتل‌ها و مراکز اقامتی گردشگری اشخاص یادشده که از تاریخ مذکور از طرف مراجع قانونی ذی‌ربط برای آن‌ها پروانه بهره‌برداری یا مجوز صادر می‌شود. از تاریخ شروع بهره‌برداری یا استخراج یا فعالیت به مدت پنج‌سال و در مناطق کمتر توسعه‌یافته به مدت ده‌سال با نرخ صفر مشمول مالیات می‌باشند...».

۲. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، عنوان: «بررسی تعلق معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی موضوع ماده ۱۳۲ ق.م.م.»، مورخ ۱۴۰۱/۴/۱۴.

۳. طبق این بند: «به‌منظور تشویق و افزایش سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی در واحدهای موضوع این ماده علاوه بر دوره حمایت از طریق مالیات با نرخ صفر حسب مورد، سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و سایر مناطق به شرح زیر مورد حمایت قرار می‌گیرد:
۱- در مناطق کمتر توسعه‌یافته:

مالیات سال‌های بعد از دوره محاسبه مالیات با نرخ صفر مذکور در صدر این ماده تا زمانی که جمع درآمد مشمول مالیات واحد به دو برابر سرمایه ثبت و پرداخت شده برسد. با نرخ صفر محاسبه می‌شود و بعد از آن. مالیات متعلقه با نرخ‌های مقرر در ماده (۱۰۵) این قانون و تبصره‌های آن محاسبه و دریافت می‌شود.

۲- در سایر مناطق:

پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات سال‌های بعد از دوره محاسبه مالیات مذکور در صدر این ماده با نرخ صفر و پنجاه درصد (۵۰٪) باقی‌مانده با نرخ‌های مقرر در ماده (۱۰۵) قانون مالیات‌های مستقیم و تبصره‌های آن محاسبه و دریافت می‌شود. این حکم تا زمانی که جمع درآمد مشمول مالیات واحد، معادل سرمایه ثبت و پرداخت شده شود، ادامه می‌یابد و بعد از آن، صددرصد (۱۰۰٪) مالیات متعلقه با نرخ‌های مقرر در ماده (۱۰۵) این قانون و تبصره‌های آن محاسبه و دریافت می‌شود.

درآمد حمل و نقل اشخاص حقوقی غیردولتی، از مشوق مالیاتی جزء‌های (۱) و (۲) این بند برخوردار می‌باشند. اشخاص حقوقی غیردولتی موضوع این ماده که قبل از این اصلاحیه تأسیس شده‌اند، در صورت سرمایه‌گذاری مجدد از مشوق این ماده می‌توانند استفاده کنند. هرگونه سرمایه‌گذاری که با مجوز مراجع قانونی ذی‌ربط به منظور تأسیس، توسعه، بازسازی و نوسازی واحدهای مذکور برای ایجاد دارایی‌های ثابت به‌استثنای زمین هزینه می‌شود، مشمول حکم این بند است.

بهره‌برداری جدید لازم است»^۱.

در این خصوص، در یکی از صورتجلسات کارگروه کمیته ماده (۱۲) چنین آمده است: «موضوع سرمایه‌گذاری در امور توسعه، بازسازی و نوسازی واحدهای تولیدی که در قسمت پایانی بند (ث) ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم به آنها اشاره شده، در خصوص واحدهایی است که مشمول مقررات صدر این ماده بوده و پروانه بهره‌برداری دریافت نمودند؛ ولی ایراد در این است که در بیشتر مواقع، اقدامات توسعه‌ای در ارتباط با بهبود کیفیت و تکنولوژی می‌باشد و با این اقدامات، حجم تولید افزایش نمی‌یابد، لذا از سوی دستگاه‌های ذی‌ربط، مجوز جدیدی صادر نمی‌گردد و سازمان صنعت، معدن و تجارت، صرفاً اقدام به اصلاح پروانه قبلی می‌کند؛ لیکن سازمان امور مالیاتی، معافیت مالیاتی را منوط به صدور پروانه بهره‌برداری مستقل می‌نماید و به همین دلیل، این واحدها نمی‌توانند از معافیت مربوط به این ماده قانونی استفاده نمایند»^۲.

از مجموع صورتجلسات راجع به موضوع مذکور چنین برمی‌آید که اعضای خصوصی و دولتی نهادهای ذی‌ربط، با آگاهی از دشوار و زمان‌بر بودن اصلاحات قانونی، اصلاح رویه یا فرایند اجرایی را راهکاری قابل دسترس‌تر و شدنی‌تر تلقی می‌کنند. حتی در یکی از جلسات، معاون سازمان امور مالیاتی، توسل به «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» را راهکاری مناسب‌تر از اصلاح قانون می‌داند. طبق اظهارات وی: «تنها راه پذیرش استفاده از نرخ صفر مالیاتی در صدر ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای طرح‌های توسعه، منوط به ارائه پروانه بهره‌برداری جدید است. سازمان [امور مالیاتی] از هر نوع مشوق برای سرمایه‌گذاری حمایت می‌کند؛ اما باید اجرای قانون را ملاک عمل قرار دهد و پاسخگوی دستگاه‌های نظارتی باشد و در حال حاضر طبق قانون پروانه بهره‌برداری جدید لازم است. مگر اینکه قانون را اصلاح کنیم که با توجه به پیچیده بودن فرایند اصلاح قانون در مجلس، می‌توان از ظرفیت نشست سران قوا بهره برد»^۳.

در نشست شورای گفت‌وگو مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۷، برای حل‌وفصل مشکل موضوع بحث، چنین مقرر شد: «با توجه به نامه دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی [در تیر ماه ۱۴۰۱] به وزارت امور اقتصادی و دارایی، در ارتباط با تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای فازهای توسعه‌ای واحدهای تولیدی و معدنی و همچنین تأکید اعضای شورای گفت‌وگو در ارتباط با بررسی امکان پذیرش اصلاحیه اظهارنامه‌های مالیاتی تسلیم‌شده مؤدیانی که مشمول این معافیت در طرح‌های توسعه‌ای و سرمایه‌گذاری جدید می‌شوند، مقرر گردید سازوکار مناسب در این خصوص جهت

۱. دستور جلسه کارگروه تکمیلی و تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «پیگیری موضوع تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی»، کمیسیون مالیاتی اتاق بازرگانی ایران، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱.

۲. دستور جلسه کارگروه تخصصی کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، با عنوان: «بررسی تعلق معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی موضوع ماده ۱۳۲ ق. م. م. به منظور توسعه، نوسازی و بازسازی»، مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۶.

۳. دستور جلسه یکصد و سیزدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی»، مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۸.



استفاده از ظرفیت صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان امور مالیاتی و وزارت صمت تدوین شود و متن نهایی در جلسه آتی شورا جهت تصمیم‌گیری ارائه گردد»^۱.

طبق نامه مدیرکل دفتر محیط کسب‌وکار وزارت صمت خطاب به معاون هماهنگی و محیط کسب‌وکار آن وزارتخانه با موضوع «تعیین تاریخ بهره‌برداری به منظور استفاده از معافیت‌های مالیاتی ماده ۱۳۲»^۲ تصریح شده است: «۱. وفق فراز پایانی نامه... رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور، سرمایه‌گذاری‌های انجام‌شده توسط واحدهای تولیدی و معدنی مشروط به اخذ مجوز قانونی لازم از مراجع ذی‌ربط قبل از شروع سرمایه‌گذاری، نیازی به صدور پروانه بهره‌برداری جدید و مستقل نداشته و با درج توضیحات در پروانه، امکان برخورداری از معافیت مالیاتی فراهم می‌شود.

۲. این موضوع مجدداً در جلسه... شورای گفتگوی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در حضور نمایندگان سازمان امور مالیاتی مطرح و مقرر شد جهت حل مشکل، با ایجاد تغییراتی در فرمت پروانه بهره‌برداری، امکان درج توضیحات تحت عنوان تاریخ بهره‌برداری در مقابل هر محصول در فرایند صدور و اصلاح پروانه بهره‌برداری ایجاد شود».

علاوه بر اینها، طبق اظهارنظر معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، خطاب به وزارت صنعت، معدن و تجارت «با عنایت به ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم و آیین‌نامه اجرایی آن، تردیدی در شمول ماده اخیرالذکر بر سرمایه‌گذاری‌های مجدد وجود ندارد، لیکن به نظر می‌رسد احراز تحقق مشروط سرمایه‌گذاری مجدد، محتاج هماهنگی آن وزارتخانه و سازمان امور مالیاتی است»^۳.

به‌رغم تلاش‌های مجدانه و هماهنگی‌های بسیار انجام‌شده توسط نهادهای ذی‌ربط، برخی از ادارات کل امور مالیاتی استان‌ها همچنان از اعمال معافیت مندرج در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم در مسأله توضیح داده‌شده، خودداری می‌کنند. چنانکه در نامه معاون هماهنگی و محیط کسب‌وکار وزارت صمت خطاب به رئیس کل سازمان امور مالیاتی کشور تصریح شده: «... برخی از ادارات کل امور مالیاتی استان‌ها، بهره‌مندی از نرخ صفر موضوع ماده ۱۳۲ قانون [مالیات‌های مستقیم] برای فازهای توسعه‌ای را منوط به صدور پروانه‌های بهره‌برداری جداگانه نموده‌اند. این در حالی است که طبق ضوابط جاری... پروانه بهره‌برداری مجزایی برای فازهای مختلف بهره‌برداری (به تفکیک) صادر نمی‌شود و مجموع ظرفیت نهایی هر محصول در پروانه بهره‌برداری ناشی از توسعه (در قالب پروانه جایگزین پروانه قبلی) نمایش داده می‌شود.

در این راستا به منظور ایفای حقوق تولیدکنندگان ... مقرر شد تاریخ بهره‌برداری هر محصول به

۱. «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار (موضوع بند (ب) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) در سال ۱۴۰۱»، فروردین ۱۴۰۲، ص ۸.

۲. نامه شماره ۴۴۶۲۷، مورخ ۱۴۰۲/۱/۱۹.

۳. نامه شماره ۵۱۱۱۲/۱۳۱۳۲۰، مورخ ۱۴۰۲/۷/۲۵.

تفکیک هر فاز توسعه در پروانه بهره‌برداری درج گردد تا امکان استفاده از معافیت مالیاتی ماده ۱۳۲ قانون مذکور برای فازهای توسعه نیز فراهم شود...»^۱

کادر ۳

جلسه کارگروه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ تصریح شد:

«در راستای روان‌سازی صدور پروانه و تسهیل امور برای سرمایه‌گذاران مقرر شد اصلاح دستورالعمل شرایط و ضوابط صدور جواز تأسیس و پروانه بهره‌برداری برای ایجاد واحدهای تولیدی وزارت صنعت، معدن و تجارت با کسب نظرات مدیران سازمان‌های صمت استان‌ها در اسرع وقت نهایی شود.

همچنین مقرر شد وزارت صنعت، معدن و تجارت طبق برنامه‌ریزی قبلی و موافقت سازمان امور مالیاتی، به الکترونیکی شدن روند صدور پروانه‌های جدید و جایگزین، سرعت دهد و زمان دقیق اجرای آن را به دبیرخانه شورا اعلام نماید. در عین حال به‌طور موقت، توضیحات برای هر محصول در پروانه بهره‌برداری را ثبت کند تا این پروانه‌ها جهت بهره‌برداری از ظرفیت قانونی ماده ۱۳۲، مورد قبول سازمان امور مالیاتی باشد.

در بخش نتیجه دستورجلسه مربوط مقرر شده:

«با توجه به اقدامات وزارت صنعت و الکترونیکی کردن صدور پروانه و پاسخ سازمان امور مالیاتی، ضروری است جلسه‌ای مجدداً برگزار گردد و نظرات سازمان امور مالیاتی نیز به صراحت اخذ گردد و فرایند تعریف‌شده توسط وزارت صنعت نهایی شود.»

مأخذ: دستورجلسه کارگروه تکمیلی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی - پیگیری مصوبات یکصد و یازدهمین و یکصد و سیزدهمین و یکصد و پانزدهمین نشست های شورای گفت‌وگو در سال ۱۴۰۱ و کارگروه تکمیلی ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۸.

۲-۲. اصلاح یک آیین‌نامه اجرایی برای بهره‌مندی از معافیت مالیاتی

معافیت‌های موضوع ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم، شامل درآمد واحدهای تولیدی و معدنی مستقر در شعاع ۱۲۰ کیلومتری مرکز اصفهان و ۳۰ کیلومتری مراکز استان‌ها و شهرهای دارای بیش از ۳۰۰ هزار نفر جمعیت نخواهد بود. بدین ترتیب، شهرک صنعتی اشتهارد (در منتهی‌الیه غرب تهران در ۷۰ کیلومتری جنوب غربی کرج) از شمول معافیت ماده مذکور خارج است؛ اما هیأت وزیران به‌موجب تصویب‌نامه شماره ۳۴۶۳۱ت ۲۴۰۵۹ مورخ ۱۳۸۰/۷/۲۸، شهرک صنعتی اشتهارد را استثنائاً خارج از شعاع ۱۲۰ کیلومتری تهران محسوب کرد تا واحدهای تولیدی مستقر در آن، از معافیت مندرج در ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم

۱. نامه شماره ۱۴۵۳۷۷۲، مورخ ۱۴۰۲/۸/۲۲.



بهره‌مند باشد.

با این حال، بر مبنای بند «الف» ماده (۱) و بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اجرای موضوع بند «د» ماده (۱۳۲) «قانون مالیات‌های مستقیم» موضوع ماده (۳۱) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مبنای حریم^۱ شهر تهران از فاصله زمینی به فاصله هوایی تغییر یافته است. از آنجا که فاصله هوایی شهرک صنعتی اشتهارد کمتر از ۱۲۰ کیلومتر خواهد بود، شرایط برخورداری از معافیت مالیاتی مورد بحث، نقض می‌شود.

در درخواست دو وزیر (وزیر امور اقتصادی و دارایی و وزیر صنعت، معدن و تجارت) به معاون اول رئیس‌جمهور در مرداد ماه ۱۳۹۵ با موضوع «اصلاح آیین‌نامه اجرایی بند (د) ماده (۱۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم» تصریح شده است: «... تاکنون فاصله زمینی که مورد استفاده قرار می‌گیرد، ملاک عمل می‌باشد. از آنجا که قید مورد اشاره [فاصله هوایی] مغایر کلیه مصوبات قبلی دولت‌ها از بدو انقلاب اسلامی تاکنون می‌باشد و حرکت مردم در این فاصله‌ها به صورت هوایی اندازه‌گیری نمی‌شود، خواهشمند است دستور فرمایید... نسبت به حذف عبارت «فاصله هوایی» از بند (الف) ماده (۱) مصوبه موصوف، اقدام گردد».^۲

کادر ۴

اصلاح آیین‌نامه اجرایی مربوط برای بهره‌مندی از معافیت مالیاتی، از سوی بخش خصوصی پیشنهاد شد و آیین‌نامه مربوط اصلاح شد.^۳

۳. تحلیل

نخست: با آنکه انتظار می‌رود در مطالبات و اعتراضات بخش خصوصی، کیفیت یا کمیت قوانین و مقررات در صدر قرار گیرند و مباحث مطرح‌شده، حول محور قانون و مقرر باشد، اما بررسی صورت‌گرفته در پژوهش حاضر با توجه به محتوای شرح دستورها یا دستورجلسات نهادهای مربوط، برخلاف چنین تصویری است. یافته مذکور که در ادامه پژوهش بیشتر توضیح داده خواهد شد، از جمله مهم‌ترین و اصلی‌ترین

۱. در بند «الف» آیین‌نامه اجرایی بند (د) ماده (۱۳۲) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم موضوع ماده (۳۱) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، «محدوده» چنین تعریف شده است: «شعاع (فاصله هوایی) یکصد و بیست کیلومتر برای تهران (به‌استثنای شهرک‌های صنعتی استان‌های قم و سمنان)، پنجاه کیلومتر برای اصفهان و سی کیلومتر برای سایر مراکز استان‌ها و شهرهای بالای سیصد هزار نفر جمعیت».

۲. ضمیمه دستورجلسه چهل و سومین نشست کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، با عنوان: «بررسی مراتب اعتراض به عدم بهره‌مندی واحدهای تولیدی مستقر در شهرک صنعتی اشتهارد از معافیت‌های مالیاتی مقرر در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم»، مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۷.

۳. پس از پیگیری‌های صورت‌گرفته، با ابلاغ تصویب‌نامه هیأت وزیران به شماره ۴۵۳۱۳/ت/۵۹۵۴۹ هـ مورخ ۱۴۰۱/۳/۲۳، مشکل برخورداری مالیات با نرخ صفر برای واحدهای صنعتی و تولیدی مستقر در شهرک صنعتی اشتهارد که پروانه بهره‌برداری آنها از تاریخ ۱۳۹۴/۷/۱۱ به بعد صادر شده، رفع گردید؛ به نقل از: کمیته حمایت از کسب‌وکار، «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار ...، پیشین، ص ۲۰».

یافته تحقیق انجام شده است و اساسی‌ترین پیش‌فرض قوانین مصوب درباره شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار و ضرورت حذف و لغو آنها برای تسهیل و رونق فعالیت اقتصادی را با تردید و چالش مواجه می‌سازد. کم‌تعداد بودن مفاد قانونی مورد بحث در چنین نشست‌هایی، نشانگر آن است که نقش قوانین به نسبت مقررات (آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) و رویه‌های اجرایی، نقشی کم‌رنگ است. بر این اساس، برای اصلاح و بهبود محیط کسب‌وکار باید بر حوزه‌هایی به‌جز قانون متمرکز شد (در خصوص ادعای مطرح شده و توصیه مبتنی بر آن، در ادامه توضیحاتی ذکر خواهد شد).

دوم؛ با توجه به نکته نخست، از مرور دستورجلسات مربوط می‌توان به‌روشنی دریافت که مطالبه بخش خصوصی، نه لغو یا حذف یک حکم قانونی، بلکه تأکید بر اجرا یا تصحیح نحوه اجرای آن است. بدین ترتیب نمی‌توان از مقررات‌زدایی به‌معنای ساده‌شده و سطحی حذف برخی مفاد قانونی، دفاع کرد. طبعاً نمی‌توان با حذف یا لغو برخی از مفاد قانونی، به هدف اجرا یا اصلاح رویه‌ها در اجرای یک یا چند حکم قانونی نائل شد؛ بلکه مهمترین نقطه اصلاح، فرایندها و رویه‌های اجرایی است. یافته مذکور، با یکی از یافته‌های مندرج در گزارش مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، منطبق است. در گزارش مذکور، ذیل عنوان مسأله «تأثیر اصلاح، مدیریت و وحدت رویه‌ها و فرایندهای اجرایی در اثربخشی و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد بیش از شناسایی صرف قوانین و مقررات محل» تصریح شده است:

«طی سالیان گذشته، تمرکز زیادی بر شناسایی قوانین و مقررات محل بوده است که البته در زمان خود به‌درستی بدان پرداخته شده است و همچنان نیز ضرورت دارد تا تنقیح قوانین و مقررات اقتصادی و مؤثر در بهبود کسب‌وکار با دقت صورت پذیرد. اما آنچه که بیش از این موجب اختلال در فعالیت‌های اقتصادی شده است، ترک فعل و یا وجود رویه‌های مختلف، آیین‌نامه‌های نانوشته و اعمال سلیقه ناپسند در اجرای قوانین و مقررات است که عمدتاً ناشی از عدم شناخت کافی و یا سوگیری مجریان قانون و مقررات برای حفظ صرفاً منافع کوتاه‌مدت سازمانی است. این موضوع باعث شده تا در برخی موارد اختلاف‌نظر، حل مسأله با پیشنهاد مجریان تنها به اصلاح یا وضع قوانین جدید موقوف شود که مستلزم صرف زمان و هزینه بسیار بالا برای اقتصاد است. در حالی که تنها با برداشت صحیح از روح قانون یا مقرر و ایجاد یک وحدت رویه شفاف با رویکرد حل مسأله، اختلال و ابهام موجود مرتفع می‌گردد. از طرف دیگر، برخی از قوانین که در آن به تنظیم آیین‌نامه و یا فرایند اجرایی اشاره شده، معمولاً با تأخیر بسیار مواجه شده و یا رویه‌ها و دستورالعمل‌ها بدون مشورت بخش خصوصی تنظیم شده که در اجرا با مشکلات زیادی روبروست»^۱.

۱. محمد اسکندری، «درک عمیق از مسائل و موضوعات فضای کسب‌وکار کشور بر مبنای درس‌آموخته‌های جلسات مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران»، گزارش نخست، مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، کد گزارش: ۰۱ - ۱۴۰۲، فروردین ۱۴۰۲، ص ۳.



گفتار دوم - تحلیل مسائل و مشکلات مطرح‌شده توسط بخش خصوصی در موضوعات ارزی، بیمه و تأمین اجتماعی، و پیمان

در طول دوره فعالیت نهادهایی که با ترکیب اعضای عمومی خصوصی به‌منظور بهبود محیط کسب‌وکار شکل گرفته، موضوعات مختلفی توسط فعالان و تشکل‌های بخش خصوصی به این نهادها ارجاع شده و دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، وظیفه دعوت از مسئولان، ذی‌نفعان و کارشناسان برای حضور در نشست‌ها، تنظیم دستورجلسات و انجام پیگیری‌های لازم برای حصول نتیجه را برعهده داشته است. پرتکرارترین موضوعات ارجاع‌شده به نهادهای مذکور که در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ که حجم معتناهی از دستورجلسات به آنها اختصاص دارد عبارتست از: مسائل ارزی، مشکلات بیمه و تأمین اجتماعی، مسائل مربوط به نظام پیمان (پیمانکاری)، مسائل مالیاتی، معضلات تجارت خارجی و خصوصی‌سازی. سه موضوع مهمی که ادامه یا ذکر جزئیات به آنها پرداخته شده است، از جمله پرتکرارترین و مهم‌ترین موضوعات مطرح‌شده است که فرایندهای ضروری برای طرح و بررسی را در نهادهای مربوط طی کرده‌اند.

۱. مسائل و مشکلات ارزی

۱-۱. اعتراض به روش رفع تعهد ارزی صادرات

۱-۱-۱. اعتراض به عطف‌بماسبق شدن روش رفع تعهد ارزی صادرات

«فعالان اقتصادی اعلام نمودند که گمرک مطالبه نامه‌های کسر دریافتی بابت مابه‌التفاوت نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی و ETS^۱ برای کالاهایی که در دو ماهه آغازین سال جاری اظهار شده‌اند را صادر کرده است. این در حالی است که شرکت‌ها بر اساس قیمت تمام‌شده کالای وارداتی، قیمت فروش خود را با توجه به بازارهای رقابتی تعیین و کالا را به مشتریان تحویل و ضمن دریافت قطعی مبالغ فروش در گزارشات ماهیانه و فصلی به سازمان‌های ذی‌ربط از جمله سازمان مالیاتی نیز این مبالغ اعلام و حتی مالیات ارزش افزوده فصلی هم پرداخت می‌نمایند»^۲.

بر اساس نظر فعالان اقتصادی، «... هرگونه عطف به‌ماسببق نمودن روش رفع تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت، باعث ایجاد خسارت عدیده‌ای به فعالان اقتصادی خواهد شد و وجاهت قانونی ندارد»^۳.

۱. نرخ سامانه مبادله الکترونیکی.

۲. دستورجلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «صدور مطالبه نامه‌های کسر دریافتی مابه‌التفاوت نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی و ETS در ۲ ماه آغازین سال جاری توسط گمرک»، مورخ ۱۴۰۱/۹/۹.

۳. همان.

۱-۱-۲. یک نمونه: اعتراض فعالان حوزه صادرات شمس سرب به الزام به رفع تعهد ارزی

«برخی از شرکت‌های فعال در حوزه صادرات شمس سرب از محل ورود موقت در سامانه‌های مربوطه متعهد رفع تعهد ارزی می‌باشند در حالی که با محاسبه میزان مابه‌التفاوت ورود موقت و ارزش پروانه‌های صادراتی خود- ارزش بیشتر ورود موقت از ارزش پروانه‌های صادراتی- متعهد رفع تعهد ارزی نمی‌باشند... اما در سامانه‌های مربوطه از جمله سامانه‌های سازمان امور مالیاتی و سامانه جامع تجارت و بر پایه روش محاسباتی بانک مرکزی، این شرکت‌ها ملزم به رفع تعهد ارزی می‌باشند و به‌همین منظور با مسدود نمودن شناسه ملی شرکت‌های تولیدی، در روند تولید و صادرات این شرکت‌ها مشکلات بسیاری ایجاد شده است. ... [فعالان] بخش خصوصی درخواست نموده‌اند تا موضوع عدم عطف به‌ماسبق نمودن رفع تعهد ارزی ورود موقت و رفع ابهام از نحوه محاسبه بانک مرکزی در مبلغ ارزش مؤثر ورود موقت و تعهد ارزی در این صنعت، در دستور بررسی این دبیرخانه قرار گیرد»^۱.

درخواست مطرح‌شده، یکی از مشکلات و مطالبات اصلی بنگاه‌های فعال در حوزه‌های مختلف با موضوع ارز بوده است. خلاصه‌ای از روند طی‌شده، در یکی از نشست‌های اخیر کارگروه شورای گفت‌وگو به این شرح مطرح شده است: «اگرچه بانک مرکزی در ۲۲ فروردین ۱۳۹۷ کلیه صادرکنندگان را ملزم به بازگشت ارز حاصل از صادرات نمود ولی این موضوع برای کسانی که ورود موقت انجام می‌دادند، جای ابهام داشت که درنهایت براساس مصوبات جلسه کمیته سیاست‌گذاری یکپارچه و هماهنگ در امور ارزی کشور (صورتجلسات شهریور ۱۳۹۷) و براساس اعلان گمرک ایران طی بخشنامه چهارم اسفندماه ۱۳۹۷ مقرر شد که از تاریخ ۱۳۹۷/۱/۲۲ ورود موقت‌کنندگانی که ۸۰ درصد کالای اظهارشده آنها برای صادرات از محل کالاهای ورود موقت شده باشد، از سپردن تعهد برای بازگشت ارز حاصل از صادرات معاف هستند. در ادامه بانک مرکزی در سال ۱۳۹۹ ورود موقت‌کنندگان را از سال ۱۳۹۷ ملزم به بازگشت ارز حاصل از صادرات کرد و گمرک ایران در ۳۰ خرداد ۱۴۰۰ ابلاغ کرد که مفاد بخشنامه اسفند سال ۱۳۹۷ کان‌لم‌یکن تلقی می‌شود و فعالان اقتصادی موضوعه با بیش از ۸۰ درصد کالای اظهار شده برای صادرات (با تشخیص گمرک و وزارت صنعت، معدن، تجارت) از محل کالاهای ورود موقت از ابتدای سال ۱۳۹۷ می‌بایست نسبت به رفع تعهد ارزی خود اقدام نمایند. به‌عبارتی، بخشنامه را عطف به‌ماسبق کرد. این موضوع محل اعتراض فعالان این حوزه بود و از سوی انجمن شمس سرب ایران در دیوان عدالت اداری طرح شکایت شد و طبق رأی صادره از این دستگاه قضایی، بخشنامه عطف به‌ماسبق نمی‌شود و صادرکنندگان طی بازه زمانی یادشده از بازگشت ارز حاصل از صادرات معاف می‌باشند.

بنا بر اظهارات... دبیر انجمن شمس سرب ایران، اولاً شرکت‌های مذکور در بازه زمانی موردنظر حکم صادره از دیوان عدالت اداری، اقدام به ورود موقت مواد اولیه و انجام تعهد صادراتی (بدون ثبت

۱. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی نحوه محاسبه میزان تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت و عطف به‌ماسبق نمودن آن»، مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۳.



سفارش و بدون دریافت ارزش‌نیمایی و صرفاً به صورت صادرات در قبال ورود موقت) نموده‌اند که بانک مرکزی با نادیده گرفتن مدت‌زمان مورد نظر رأی دیوان، بر بازه زمانی سال ۱۳۹۸ و صرفاً شرکت‌هایی که CD اطلاعاتی آنها در همان سال تحویل بانک مرکزی شده است، تأکید دارد. ثانیاً، با توجه به ایجاد تعهدات ارزی بالا در سامانه و درج مبالغی که تطابقی با مابه‌التفاوت‌های ایجادشده در پروانه‌های ورود موقت و صادرات انجام‌شده ندارد، احتمالاً روش محاسباتی بانک مرکزی (وفق صورتجلسه پنجاه و یکمین جلسه کمیته اقدام ارزی) در نظر گرفتن میانگین وزنی تعدیلات انجام‌شده در صادرات سال‌های ۱۳۹۷ لغایت ۱۴۰۰ هست که این موضوع به علت مغایرت با مصوبات ستاد هماهنگی اقتصادی دولت در تاریخ‌های ۱۲ آبان ۱۳۹۹ و ۱۷ فروردین ۱۴۰۰ مبنی بر متعهد بودن صادرکنندگان از محل ورود موقت صرفاً به میزان مابه‌التفاوت ارزش واردات و صادرات، مورد اعتراض انجمن واقع شده است و درخواست بررسی مجدد وضعیت ۶ شرکت که قبلاً در بانک مرکزی بررسی شده‌اند و ۷ شرکت که در حال بررسی هستند را دارند.^۱

نکات پیش‌گفته به‌خوبی نشانگر پیچیدگی و چندبعدی بودن موضوعات مطرح‌شده در شورای گفت‌وگو و همچنین دشواری‌های اجرای مصوبات شورای گفت‌وگو و دیگر نهادهای ذی‌ربط و همچنین آرای مراجع قضایی توسط بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های اجرایی است. برای پیگیری اجرای حکم دیوان عدالت اداری، همچنین جلسه‌ای در تاریخ ۱۳/۸/۱۴۰۲ در محل بانک مرکزی برگزار شد. در جلسه مذکور، «پیرو مصوبات کارگروه بازگشت ارزش حاصل از صادرات پیرامون رأی دیوان عدالت اداری و نظر به مذاکرات و بررسی لوح‌های فشرده ارسالی گمرک و سامانه‌های سماصا و وب‌سرویس برگشت ارزش» در مورد تعدادی از شرکت‌ها، تصمیماتی اتخاذ شد. طبق صورتجلسه، فقط شرکت‌هایی مشمول رأی دیوان عدالت اداری هستند که پروانه‌های صادراتی آنها در محدوده زمانی ۱۳۹۷/۱/۲۲ تا ۱۳۹۹/۷/۲۲ از محل ورود موقت انجام شده و اطلاعات آنها (کوتاژهای صادراتی) از سوی گمرک به بانک مرکزی ارسال شده باشد.^۲

۱-۱-۳. مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مهلت تخصیص ارزش و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها

در دستور جلسه مربوط به عنوان، در توضیح اعتراض بخش خصوصی به مجموعه‌ای از مقررات ارزی بانک مرکزی تصریح شده است: «مسدودسازی سپرده برای ایجاد یا تمدید گواهی ثبت آماری، نافی اخذ وثایق و تضامین بابت تضمین ارائه پروانه گمرکی نیست. البته بانک مرکزی تأکید کرده است که مسدودسازی سپرده، تضمینی بابت تخصیص و تأمین ارزش نخواهد بود، یعنی ممکن است سپرده شما با ثبت سفارش مسدود شود، اما بانک نتواند ارزش را تأمین کند، بنابراین واردکننده تعهد می‌دهد که مسدود شدن سپرده، تضمینی بر تأمین ارزش برای او نیست. به علاوه آنکه در بخشنامه بانک مرکزی آمده است بابت کلیه موارد و ثبت سفارش‌های مشمول این بخشنامه ضمن تأکید بر الزام به اخذ تعهدنامه در زمان مطالبه خدمت از

۱. اتاق ایران آنلاین، «در نشست اخیر کارگروه شورای گفت‌وگو مطرح شد: رفع تعهد ارزی ۱۳ صادرکننده شمش سرب، در دستور کار کمیته تخصصی بازگشت ارزش است»، ۱۴۰۲/۷/۱۶، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://otaghirononline.ir/news/67953/>

۲. عنوان جلسه: بررسی ورود موقت بر اساس رأی دیوان عدالت اداری، جلسه سوم، دستور کار جلسه: بررسی وضعیت شرکت‌های.....، مورخ ۱۳/۸/۱۴۰۲.

آن بانک و قبل از درخواست تخصیص ارز از متقاضی درخصوص متن ذیل نیز در زمان مطالبه خدمت از آن بانک و قبل درخواست تخصیص ارز، تعهدنامه‌های لازم از متقاضی اخذ شود. به علاوه اینکه تخصیص ارز و مسدودسازی سپرده هیچ‌گونه حقی برای متقاضی و نیز هیچ‌گونه تعهد و الزامی برای بانک عامل و بانک مرکزی بابت تأمین ارز ایجاد نخواهد کرد. بدیهی است تأیید یا عدم تأیید گواهی ثبت آماری (تخصیص ارز)، میزان تخصیص ارز، تعیین ارز و نوع نرخ ارز وفق ضوابط و مقررات بانک مرکزی و منوط به تشخیص بانک مرکزی بوده و متقاضی حق هرگونه اعتراض را از خود سلب می‌کند»^۱.

«بانک‌ها به علت کمبود ارز، قادر به تخصیص ارز در مدت یک‌ماه نیستند و بر همین اساس مهلت تخصیص ارز به اجبار تمدید می‌گردد که البته سابق بر این مدت، تمدید یک روزه انجام می‌گرفت؛ لیکن در این شرایط تمدید بین ۴۰ الی ۵۰ روز طول می‌کشد و این بدین معنا است که علاوه بر مسدود شدن ۳۵ درصد از منابع واردکننده به‌عنوان وثیقه و تضمین ارائه پروانه گمرکی، ایشان ملزم به پرداخت ۱۰ درصد از ارزش کل کالا جهت انجام فرایند تمدید کالا نیز می‌باشند که درصدها نیز به صورت پلکانی افزایش می‌یابد. همین امر در شرایطی که واحدهای تولید مشکل نقدینگی دارند، صحیح به نظر نمی‌رسد و موجب تأخیر در واردات مواد اولیه کالا و کارخانجات و وارد آمدن آسیب به خط تولید و محیط کسب‌وکار شده است»^۲.

۱. دستور جلسه یکصد و هفدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مهلت تخصیص ارز و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها (موضوع بخشنامه شماره ۰۱/۲۶۱۶۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۹ بانک مرکزی)»، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۲.

۲. همان.



کادر ۵

پیشنهاد دبیرخانه شورای گفت‌وگو در خصوص موضوع مورد بحث به این شرح است:

«در سطح اول:

با توجه به شرایط تأمین ارز نیمایی، بخشنامه شماره - ۰۱/۲۶۱۶۵۴ مورخ ۱۹/۱۰/۱۴۰۱ بانک مرکزی به‌نحوی اصلاح شود که مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها برای ایجاد و تمدید گواهی تمدید ثبت آماری (بابت اصل و کارمزد) برداشته شود.

در سطح دوم:

ترتیبی اتخاذ شود که پیشنهادات اتاق ایران به بانک مرکزی به شرح ذیل محقق شود:

۱. واحدهای تولیدی و واردکنندگان کالاهای اساسی و دارو از این بخشنامه مستثنی شوند.

۲. واردکنندگان غیرتولیدی که در مدت اعتبار اولیه گواهی ثبت آماری به درخواست خرید ارز آنها پیشنهادی از سمت صرافیه‌ها ارائه نشده است، بدون تودیع سپرده، تمدید گواهی ثبت آماری آنها صورت گیرد.

۳. با توجه به اینکه گاهی تهیه، تولید و آماده‌سازی کالای مورد سفارش زمان‌بر خواهد بود و پرداخت به یکبار مبلغ مورد سفارش، بیم کلاهبرداری و یا تضییع حقوق واردکنندگان را در بر خواهد داشت، در صورتی که بخشی از مبلغ پروفورما در مدت اعتبار اولیه گواهی ثبت آماری پرداخت شده باشد، در مراتب بعدی و پرداخت متمم، تمدید گواهی ثبت آماری بدون تودیع سپرده صورت گیرد.

۴. با در نظر گرفتن بندهای فوق، ایجاد و تمدید گواهی ثبت آماری درباره کالاهای موجود در گمرک با ارائه قبض انبار بدون تودیع سپرده صورت گیرد».

مأخذ: دستورجلسه یکصدو هفدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مهلت تخصیص ارز و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها (موضوع بخشنامه شماره ۰۱/۲۶۱۶۵۴ مورخ ۱۹/۱۰/۱۴۰۱ بانک مرکزی)»، مورخ ۲۲/۳/۱۴۰۲.

۱-۱-۴. درخواست رفع مغایرت اطلاعات در سامانه‌های مربوط در خصوص میزان بازگشت ارز

در یکی از دستورجلسات کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، درخواست «رفع مغایرت در اطلاعات قابل‌رویت در سامانه جامع تجارت و سامانه امور مالیاتی، در خصوص میزان بازگشت ارز حاصل از صادرات طی سال‌های ۱۳۹۷ لغایت ۱۴۰۰» مطرح شده است.^۱

۱. دستورجلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، با عنوان: «بررسی نحوه استخراج اطلاعات بازگشت ارز حاصل از صادرات توسط سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و سازمان توسعه تجارت»، مورخ ۱۱/۹/۱۴۰۱.

کادر ۶

برای رفع مغایرت مذکور، پیشنهادهای زیر از سوی کارگروه کمیته حمایت از کسب‌وکار مطرح شده است:

۱. با توجه به اینکه بر اساس دستورالعمل‌های صادره از سوی بانک مرکزی، رفع تعهدات ارزی توسط صادرکنندگان در سال‌های ۱۳۹۷ لغایت ۱۴۰۰ متفاوت می‌باشد، لذا بانک مرکزی با اصلاح رویه‌های جاری میزان رفع تعهد ارزی صادرکنندگان را براساس دستورالعمل‌های صادر شده قبلی و به‌صورت درصدی نسبت به کل ارز تخصیص یافته، محاسبه و در سامانه جامع تجارت بارگذاری نماید.

۲. در صورت محاسبه میزان رفع تعهد ارزی صادرکنندگان توسط سازمان امور مالیاتی، مفاد دستورالعمل‌های صادره از سوی بانک مرکزی مربوط به سال‌های مختلف در این محاسبه مورد توجه قرار گیرد.

مأخذ: دستور جلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، با عنوان: «بررسی نحوه استخراج اطلاعات بازگشت ارز حاصل از صادرات توسط سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و سازمان توسعه تجارت»، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۹.

۱-۲. دیگر عناوین دستور جلسات نشست‌های کمیته‌های تخصصی شورای گفت‌وگو و حمایت از کسب‌وکار در موضوع ارز

برخی از دیگر عناوین دستور جلسات نشست‌های برگزار شده در کمیته تخصصی شورای گفت‌وگو و کمیته تخصصی موضوع ماده (۱۲) (کمیته حمایت از کسب‌وکار):

- بررسی مشکلات ناشی از اجرای «دستورالعمل و ضوابط اجرایی رفع تعهد ارزی صادرکنندگان و بازگشت ارز حاصل از صادرات کالا به چرخه اقتصادی کشور»، موضوع بخشنامه شماره ۹۷/۲۱۰۷۸۲ مورخ ۱۳۹۷/۶/۲۰ بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۷/۸/۱۴.

- بررسی نحوه محاسبه میزان تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت و عطف به ماسبق نمودن آن، مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۳.

- عدم امکان رفع تعهد ارزی پبله‌وران و شرکت‌های تعاونی مرزنشین، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۹.

- مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مدت ترخیص و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها، مورخ ۱۴۰۲/۷/۲.

- بررسی مشکل توقف ترخیص قطعات و موتور هواپیماها (به شرح مکاتبه فدراسیون حمل‌ونقل و لجستیک ایران)

- بررسی رفع تعهد ارزی صادرات خدمات فنی و مهندسی از محل واردات کالا (به‌شرح مکاتبه کانون



عالی کارفرمایی ایران)، مورخ ۱۴۰۲/۵/۲۲.

- بررسی مشکلات تأمین و تخصیص ارز کالاهای اساسی با اولویت گروه ۲۱ و ۲۲، مورخ ۱۴۰۲/۶/۲۸.

- نحوه رفع تعهد ارزی صادرکنندگان شمش سرب از محل ورود موقت عضو انجمن شمش سرب ایران طی بازه زمانی ۱۳۹۷/۱/۲۲ لغایت ۱۳۹۹/۷/۳۱ (مشمول رأی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۱/۸/۲۴)، مورخ ۱۴۰۲/۷/۱۰.

۱-۳. تحلیل

با دقت در دستورجلسات کارگروه‌های تخصصی و نشست‌های اصلی نهادهای مربوط در موضوع ارز، می‌توان دریافت که بخش عمده مسائل بخش خصوصی (و به‌طور خاص صادرکنندگان و واردکنندگان)، به نحوه اجرای قوانین و مقررات یا رویه‌های اجرایی موجود باز می‌گردد. این رویه‌های اجرایی، حتی در بر گیرنده اختلال در سامانه‌های مربوط نیز می‌شود. از سوی دیگر، تأکید بر مقررات به‌عنوان عوامل مخل کسب‌وکار، کاملاً مشهود است. پژوهش‌های انجام‌شده در این موضوع نیز مؤید یافته‌های پیش‌گفته است. برای مثال، در یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مهمترین «مشکلات پیش‌روی فعالان اقتصادی در مسیر رفع تعهد ارزی» به این ترتیب احصاء شده است:

- متفاوت بودن مبنای شناسایی تعهدات ارزی؛

- صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها بدون توجه به متغیرها و مؤلفه‌های کلیدی؛

- مشکل پایه‌های صادراتی؛

- مشکلات ناشی از چندنرخ بودن ارز؛

- تحمیل هزینه‌های مضاعف به صادرکنندگان در مسیر تأمین ارز از صرافان؛

- چالش‌های رفع تعهد ارزی در ورود موقت کالا؛

- شرایط ناعادلانه فروش ارز برای صادرکنندگان نفتی و غیرنفتی؛

- عدم وجود زیرساخت‌های کافی برای نقل و انتقال پولی؛

- دشوار بودن تخصیص ارز حاصل از صادرات به واردات به منظور رفع تعهد ارزی؛

- کاهش انگیزه فعالان اقتصادی شناسنامه‌دار به‌ویژه در حوزه صادرات غیرنفتی غیرمنبع‌محور^۱.

چنانکه از فهرست گفته‌شده برمی‌آید، ماهیت اغلب مشکلات و موانع در حوزه ارزی، رویه‌ها و

۱. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «مجموعه نظرات و پیشنهادات اتاق ایران درخصوص بازگشت ارز»، در پاسخ به نامه شماره ۱۰۸۶۹/۲/۱۰/د مورخ ۱۴۰۱/۸/۹ در خصوص مصوبه هیأت‌رئیسه اتاق.

فرایندهای اجرایی است و بر همین سیاق، حل و فصل آنها نیز در حوزه اجرایی و واجد ماهیت اداری است. به سختی می‌توان مشکلی یافت حل و فصل آن، مستلزم تصویب یا اصلاح قانون باشد. بدین ترتیب، برای نمونه، مشکلات مربوط به رفع تعهدات ارزی فعالان صادرات و واردات به عنوان مشکل اصلی مربوط به ارز، در صورت وجود اراده و خواست نهادهای دولتی و البته با تأمین نیازهای مالی، قابل حل است. بدین ترتیب در این موضوع، اساساً قوانین و مقررات به عنوان عوامل مخل شناسایی نشده‌اند، بلکه تغییر نحوه اجرای مفاد قانونی مقرراتی، می‌تواند به تسهیل تجارت خارجی و برطرف شدن اعتراضات در این موضوع بینجامد. بی‌تردید، صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های روزانه و هفتگی از سوی گمرک، بانک مرکزی و دیگر نهادهای مربوط - به طوری که در ادامه توضیح داده خواهد شد - می‌تواند به عنوان عاملی برای اختلال در کسب و کار محسوب شود، اما آنچه از مطالب نقل شده برمی‌آید، آن است که در بستر نظام حقوقی موجود نیز چنانکه برخی از رویه‌ها اصلاح شوند، مشکلات فعالان اقتصادی با وضعیت نظام حقوقی حاضر نیز قابل حل و فصل خواهد بود.

به نظر می‌رسد اساساً حل و فصل معضلات فعلی محیط کسب و کار در کشور، به مسائلی غیر از قانون باز می‌گردد. این ادعا که قانون به عنوان ابزار مؤثر برطرف کردن مشکلات، از کارایی مورد انتظار برخوردار نیست را می‌توان با شرح نتایج یک پژوهش توضیح داد. با فرض اینکه مشکلات تأمین مالی و عدم سرمایه‌گذاری در کشور، اصلی‌ترین معضل پیش روی فعالان اقتصادی، هم در مرحله آغاز کسب و کار و هم در طول فعالیت کسب و کار است، می‌توان با دقت در جایگاه قانون به عنوان ابزار رفع معضل، ادعای پیش‌گفته را تحکیم کرد. در یک پژوهش نشان داده شده که «موجودی سرمایه کل اقتصاد در بخش ارتباطات، ساختمان، نفت و گاز، معدن و صنعت در دهه ۱۳۹۰، با رشد منفی مواجه بوده است»^۱. مهمترین دلایل مطرح‌شده برای رشد منفی سرمایه طبق سال‌های دهه ۱۳۹۰، مهمترین دلایل مطرح‌شده به این شرح است:

الف - کاهش منابع در دسترس داخلی؛

ب - کاهش دسترسی به منابع بین‌المللی؛

ج - عدم وجود انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری مولد منابع موجود.^۲

سوالات بسیار مهم که باید پیش از اقدامات بیشتر قانونگذارانه و همچنین شناسایی قوانین مخل کسب و کار و ارائه هرگونه پیشنهاد برای حذف یا اصلاح مفاد قانونی مخل به آنها پاسخ داده شود این است که سهم و نقش قانون در ایجاد و شکل‌گیری سه دلیل پیش‌گفته به چه میزان است؟ و آیا قانون تا چه حد می‌تواند به ترمیم یا بهبود سه مانع کمک کند؟ پاسخ به سؤال نخست، توضیح‌دهنده سهم

۱. محمدرضا عبداللهی [و دیگران]، «ضرورت و الزامات تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار در افق برنامه هفتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۱۱۵، تیر ۱۴۰۲، ص ۱۶.

۲. ر. ک: همان، ص ۱۶-۲۱.

قوانین محل را در کسب‌وکار است و پاسخ به سؤال دوم، می‌تواند برای ترسیم نقشه راه و اتخاذ تدابیر ضروری و مؤثر برای بهبود محیط کسب‌وکار برای تمرکز بر یکی از سه حوزه قوانین، مقررات، و اجرا (رویه‌ها، نظام اداری و بوروکراسی) مفید واقع شود.

۲. مسائل و مشکلات بیمه و تأمین اجتماعی

مسائل مربوط به بیمه و تأمین اجتماعی، در کنار مسائل مربوط به مالیات، همواره در صدور دغدغه‌های فعالان اقتصادی، به‌ویژه کارفرمایان بوده است. تقدم مسائل مذکور، منحصر به ایران نبوده و ارزیابی‌های نهادهای بین‌المللی نیز نشانگر آن است که در اغلب کشورها، این وضعیت قابل مشاهده است. در دستورجلسات کارگروه‌های تخصصی و کمیته‌های حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو، دو فهرست وجود دارد که می‌تواند بیانگر دغدغه‌ها و مسائل بخش خصوصی مربوط به بیمه و تأمین اجتماعی باشد. در ادامه، به دو فهرست مربوط اشاره خواهیم کرد.

۱-۲. مسائل مطرح‌شده به‌عنوان موانع کسب‌وکار در حوزه بیمه و تأمین اجتماعی و پیشنهادها از سوی شوراهای گفت‌وگو در استان‌ها

در پاسخ به فراخوان دبیرخانه شورای گفت‌وگو در خصوص اظهارنظر درباره برنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی در ارتباط با شعارهای ۱۴۰۰ (تولید، پشتیبانی و مانع‌زدایی‌ها)، مسائلی از سوی شوراهای استانی مطرح شده است. همچنین برخی موضوعات در جلسات شورای گفت‌وگو، کمیته حمایت از کسب‌وکار و یا کارگروه‌های تخصصی به شرح زیر مطرح شده‌اند:

۱. «پیشنهاد رفع مشکل ناشی از بند (ث) تبصره (۵) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور در خصوص بخشودگی جرائم تأمین اجتماعی.»

۲. پیشنهاد اصلاح ضرایب بیمه‌ای پیمانکاری به چند رسته با ضرایب متفاوت و ضرورت تجدیدنظر در مصوبه اعمال ضرایب با توجه تکنولوژی‌ها و کسب‌وکارهای جدید.

۳. پیشنهاد اصلاح ترکیب هیأت‌های تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی (هیأت‌های تشخیص مطالبات تأمین اجتماعی (بدوی و تجدید نظر)).

۴. پیشنهاد اصلاح رویه دریافت لیست و حق بیمه مدیرعامل و اعضای هیأت مدیره موظف شرکت‌ها... .

۵. پیشنهاد اصلاح نرم‌افزار سازمان تأمین اجتماعی در محاسبه و کسر حق بیمه سنواتی در زمان انعقاد قرارداد جدید کارفرمایان با کارگران (با رعایت حداقل مزد تعیین‌شده در مصوبه شورای عالی کار و بدون افزایش دستمزد).

۶. درخواست ثبت اطلاعات و تعهد ابلاغ در سامانه الکترونیک سازمان تأمین اجتماعی با قید شناسه

ملی شرکت‌ها.

۷. پیشنهاد رفع ابهام موجود در بخشنامه خدمات غیرحضوری مفصاحساب ماده ۳۸ تأمین اجتماعی موضوع بخشنامه شماره ۱۰۰۰/۹۹/۸۳۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۹/۱۵.
۸. درخواست رفع مشکل حسابرسی بیش از یکسال استناد مالی و دفاتر قانونی کارفرمایان توسط شعب و دفاتر زیرمجموعه سازمان تأمین اجتماعی.
۹. درخواست عدم استفاده سازمان تأمین اجتماعی از ماده ۱۶۹ مکرر قانون مالیات‌های مستقیم در مباحث بیمه‌ای.
۱۰. پیشنهاد عدم دریافت حق بیمه از حق مسکن کارگران در سال ۱۳۹۹.
۱۱. پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه مشاغل سخت و زیان‌آور.
۱۲. درخواست رفع مشکل صدور مفصاحساب تأمین اجتماعی برای مؤسسات حسابرسی.
۱۳. پیشنهاد رفع مشکلات در خصوص معافیت از پرداخت حق بیمه سهم کارفرما تا میزان ۵ نفر کارگر (لغو بخشنامه) ۱۴۰/۳/۱۴۰ سازمان تأمین اجتماعی، مشمولیت واحدهای گلخانه‌ای و واحدهای پرورش قارچ خوراکی از معافیت قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی، اصلاح فهرست فعالیت‌های موضوع قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی، رفع مشکل عدم امکان استفاده کارفرمایان و کشاورزان کارگاه‌های تحت شمول نظام صنفی کشاورزان از مزیت‌های قانون معافیت از پرداخت سهم بیمه کارفرمایی).
۱۴. درخواست رفع مشکل عدم صدور مفصاحساب با تقسیط بدهی با ارائه چک توسط شرکت‌ها.
۱۵. پیشنهاد اصلاح نحوه محاسبه حق بیمه قراردادهای درآمدی شرکت‌های صنعت پرداخت (PSP)»^۱.

شایان ذکر است که درخواست‌ها و پیشنهادهای گفته‌شده، صرفاً به منظوری مرور اجمالی بر محتوای درخواست‌ها و پیشنهادها در این حوزه ذکر شده است. فهرست مذکور و فهرست‌های مشابه توسط دبیرخانه شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، پس از بررسی، پالایش شده و پس از گزینش درخواست‌ها و پیشنهادهای قابل قبول، منطقی و عملی از میان آنها، در دستورکار کارگروه‌های تخصصی و کمیته‌ها قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، صرف ارائه درخواست یا پیشنهاد هر یک از تشکل‌ها یا فعالان اقتصادی، به ورود نهادهای ذی‌ربط و در دستورکار قرار گرفتن آنها منجر نمی‌شود؛ بلکه به فراخور برخورداری هر یک از پیشنهادها و درخواست‌ها از ویژگی‌های برشمرده‌شده، تدابیر و رویه‌های متفاوتی نیز اتخاذ خواهد شد.

۱. دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستورجلسه شماره (۱): «ارائه برنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و بررسی نقطه‌نظرات در ارتباط با شعار سال ۱۴۰۰ (تولید، پشتیبانی و مانع‌زدایی‌ها)»، خرداد ماه ۱۴۰۰.



۲-۲. دیگر عناوین دستورجلسات نشست‌های کمیته‌های تخصصی شورای گفت‌وگو و حمایت از کسب‌وکار در موضوع بیمه و تأمین اجتماعی

عناوین برخی از دستورجلسات نشست‌های برگزار شده با موضوع بیمه و تأمین اجتماعی در کمیته تخصصی شورای گفت‌وگو و کمیته تخصصی موضوع ماده (۱۲) (کمیته حمایت از کسب‌وکار) به این شرح است:

- بررسی بند ۵۳ بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران (بخشنامه ۱۴ در آمد)- بخشنامه شماره ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ / ۱۰۰۰ / ۹۹ / ۱۲۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ (پیشنهاد اصلاح توسط پنج تشکل مهندسی کشور مطرح شده است).

- بررسی نحوه احتساب حق بیمه قراردادهای دریایی (مطرح شده توسط اتحادیه مالکان کشتی ایران): اتحادیه مالکان کشتی از دبیرخانه شورای گفت‌وگو درخواست کرده که «اصلاح بخشنامه [بخشنامه ۱۴ جدید درآمد تحت عنوان بخشنامه تنقیح و تلخیص ضوابط بیمه‌ای مقاطعه‌کاران به شماره ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ / ۱۰۰۰ / ۹۹ / ۱۲۱۰۱ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۰] و برگشت محاسبه حق بیمه قراردادهای حمل‌ونقل دریایی از ۷ درصد به ۳ درصد در دستورکار رسیدگی قرار گیرد»^۱.

«بررسی تعارضات مفاد بخشنامه شماره ۱۳۹۹/۱۲/۲۰ / ۱۰۰۰ / ۹۹ / ۱۲۱۰۱ سازمان تأمین اجتماعی (معروف به بخشنامه ۱۴/۷) با ماده ۱۴ قانون مراکز استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱»^۲.

۲-۳. تحلیل

یکی از یافته‌های محدود پژوهش‌های انجام شده راجع به قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، چنانکه گفته شد، غلبه «مقررات» بر قوانین به‌عنوان عامل مختل‌کننده و مزاحم در فعالیت‌های اقتصادی است. غلبه مقررات (مصوب قوه مجریه اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) بر قوانین به‌عنوان عوامل محل کسب‌وکار، عمدتاً به دلیل سروکار داشتن بیشتر فعالان اقتصادی با این قبیل مصوبات است که فعالیت آنها را به نحوی محسوس و فوری تحت تأثیر قرار می‌دهد. از سوی دیگر، تبعیت از مقررات پرشمار و گسترده، برای بنگاه‌ها هزینه‌بر و وقت‌گیر است؛ به‌ویژه در فعالیت‌هایی مانند صادرات و واردات که مقررات ارزی، گمرکی، بانکی و... به‌وفور وجود دارد و به‌طور مستمر توسط نهادهای مقرراتگذار تولید می‌شود.^۳

در برخی مطالعات انجام شده در حوزه مورد بحث نشان داده شده که مقررات مربوط به تأمین اجتماعی از نظر بنگاه‌ها در صدر مقررات محل کسب‌وکار قرار دارد. در برخی از نظرخواهی‌ها، اولین مسأله در حوزه تأمین اجتماعی، «بخشنامه محوری» ذکر شده است؛ چنانکه در دو فهرست پیش‌گفته از مسائل و

۱. دستورجلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی نحوه احتساب حق بیمه قراردادهای دریایی»، مورخ ۱۴۰۰/۸/۲۹.

۲. دستورجلسه کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۲.

۳. در این باره، ر. ک.: مرکز‌مالی، الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار، ص ۳۴۱.

پیشنهادهای بخش خصوصی نیز آشکار است، محتوا یا نحوه اجرای بخشنامه‌های مربوط به بیمه و تأمین اجتماعی، پرتکرارترین و اصلی‌ترین معضل کسب و کارها محسوب می‌شود. بر اساس نظرات فعالان بخش خصوصی، تعداد و حجم بخشنامه‌ها به قدری زیاد است که نه تنها کارفرمایان تسلط کافی به آن ندارند، بلکه حتی کارشناسان سازمان تأمین اجتماعی نیز به همه این بخشنامه‌ها مسلط نیستند. از طرف دیگر، تعدد بخشنامه‌ها باعث شده کارشناسان مختلف به موارد متناقضی استناد کنند. همچنین تورم بخشنامه‌ها و اصلاح مکرر و به تبع، ابهام آنها، امکان دور زدن قوانین را افزایش داده و قانون را تفسیرپذیر کرده است.

شایان ذکر است که آنچه در اهمیت، ضرورت و اثربخشی بیشتر تمرکز بر مقررات به جای قوانین شرح داده شد، به معنای غیرمخل بودن قوانین برای کسب و کارها و مناسب بودن فرایندهای تدوین و تصویب قانون نیست. بسیاری از اصول شکلی و ماهوی قانونگذاری در مراحل تدوین پیش‌نویس، رسیدگی در کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی مجلس و همچنین صحن علنی، رعایت نمی‌شود. در مورد لوایح، این نواقص به‌ویژه در مرحله تدوین و بررسی پیش‌نویس در نهادهای مختص تدوین لایحه در دولت قابل مشاهده است. این نواقص، به‌ویژه به ابهام در متن مصوب منجر می‌شود که در موارد بسیاری، منشاء ایرادات متعدد در اجرا محسوب می‌شود. از دیگر اصولی که در طرح‌ها و لوایح در نظام قانونگذاری ما، مورد غفلت قرار گرفته، انجام فرایند ارزیابی تأثیرات هر حکم از حیث اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و... در حین تصویب است. بر همین سیاق، فرایند ارزیابی تأثیرات قانون پس از اجرا نیز در نظام قانونگذاری ما جایگاهی ندارد.

نقطه آغاز و محوری فرایندی که به اختصار شرح داده شد، تهیه پیش‌نویس^۱ قانون است. چنانکه یکی از متخصصان مطالعات قانونگذاری می‌نویسد: «برای اثربخشی قانون، نویسنده پیش‌نویس باید شناخت و درکی خاص از موضوع (که درباره آن قانون پیشنهادی را می‌نویسد)، نحوه عملکرد و منطق آن داشته باشد و بتواند مشکل موجود را با استفاده از شواهد کافی شناسایی کند. همچنین هدف مورد نظر قانون را به همراه مقاصد آن تشخیص دهد. در واقع در اینجا هدف نهایی، توسعه یک راهبرد قانونگذاری مؤثر است به نحوی که با اعمال نظارت قبل و بعد از وضع قانون (این راهبرد) همچنان موفق باشد.^۲ بر این اساس، فرایند قانون‌نویسی توسط یکی از صاحب‌نظران به پنج مرحله طبقه‌بندی شده است: «(۱) شناخت و درک طرح پیشنهادی؛ (۲) تحلیل و بررسی طرح پیشنهادی؛ (۳) طراحی قانون؛ (۴) نگارش و بسط پیش‌نویس قانون؛ و (۵) تأیید نهایی پیش‌نویس قانون».^۳

چنانکه در یکی از پژوهش‌های انجام‌شده در حوزه مطالعات قانونگذاری شرح داده شده، برای کیفیت هر قانون یا مقرره، دستکم می‌توان سه بعد را مورد بررسی قرار داد: (۱) بعد فنی یا محتوایی؛ (۲) بعد زبانی و ساختاری؛ و (۳) بعد حقوقی. بعد فنی یا محتوایی، به شناسایی مشکل یا مسأله و اینکه

1 . Drafting

۲. هلن زانتاکی، *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، صص ۳۵-۳۶.

۳. به نقل از: همان، ص ۳۳.

«یک مسئله معین از چه حدی از اهمیت و اولویت برخوردار است و منابع محدود عمومی به چه کسی، چگونه، تا چه حد و چه موقع باید برای آن مشکلات تخصیص داده شود»، مربوط است. تصمیم‌گیری در خصوص چنین موضوعاتی، در مرحله خطمشی‌گذاری صورت می‌گیرد. بعد زبانی و ساختاری، معطوف به فن و هنر قانون‌نویسی است که در آن، «نحوه انعکاس ویژگی‌هایی چون سادگی، وضوح، روشنی، دقت، عدم ابهام، قابل فهم بودن، تناسب اندازه متن تقنینی از نظر خلاصه یا مفصل بودن، تحلیل تنوع مخاطبان و انتخاب زبان متناسب (رویکرد لایه‌ای به زبان قانون) و مانند اینها مورد مطالعه قرار می‌گیرد». اما بعد سوم کیفیت قانون، بعد حقوقی است. تبدیل یک عمل اساساً سیاسی به یک قاعده الزام‌آور، مستلزم طی آیین‌ها و تشریفات است که از نظر حقوقی و در چارچوب یک نظام حقوقی، معتبر شناخته می‌شود. بدین ترتیب، «کافی نیست که محتوای خطمشی‌ها صرفاً از نظر کارایی، نتیجه‌بخشی و اثربخشی قابل قبول باشد یا زبان و ساختار استاندارد برای بیان مقصود قانونگذاری به کار گرفته شده باشد بلکه باید از نظر حقوقی در چارچوب یک نظام حقوقی معین نیز واجد اعتبار باشد»^۱.

در فقدان التزام به اصول برشمرده‌شده و در نظر قرار دادن ابعاد پیش‌گفته در خصوص کیفیت قانون، قوانین پرشماری بدون توجه به تأثیرگذاری بر محیط اقتصادی و اجتماعی و... و حتی بدون بررسی کافی قوانین مشابه موجود و آگاهی از کیفیت اجرای آنها و در صورت عدم اجرا یا اجرای ناقص، دلایل و زمینه‌های عدم اجرا یا اجرای ناقص، به تصویب می‌رسند. قانونگذاری با چنین فرایندهای ناقص و غیراصولی، منجر به شکل‌گیری نظامی مشحون از قوانینی شده که از مشخصه‌های اصلی آن، اصلاح پی‌درپی و زود هنگام قوانین و وضع قوانین متعدد با موضوعات مشابه است. شناسایی هر حکم قانونی یا هر قانون به‌عنوان عامل اختلال در کسب‌وکار، بدون در اختیار داشتن اسناد توجیهی در مرحله تدوین پیش‌نویس و اطلاع از سوابق تقنینی و همچنین در نظام حقوقی فاقد مجموعه قوانین تدوین و تنقیح‌شده، امری بسیار دشوار و نیازمند دانش حقوقی و فنی بسیار است.

در مجموع، نکته قابل توجه این‌که حتی انجام فرایند مقررات‌زدایی، به‌معنای شناسایی «قوانین» مخل کسب‌وکار و حذف آنها، بهبودی قابل توجه و محسوس در محیط کسب‌وکار ایجاد نخواهد کرد؛ چراکه اساساً مسأله اصلی کسب‌وکارها، به‌ویژه در حوزه بیمه و تأمین اجتماعی، به بخشنامه‌های صادره و همچنین رویه‌های اجرایی باز می‌گردد. ابزار و مسیر اصلاح بخشنامه‌های مخل، از عهده قانونگذار با ابزار قانون خارج است و منوط به خواست و اراده مقامات اجرایی است.

نکته دیگر این‌که اثربخشی مقررات بیش از قوانین برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی ملموس است. بدین ترتیب که اثرگذاری یک قانون به دلیل ویژگی‌های خاص آن - به‌ویژه قوانینی مانند قانون برنامه توسعه - بر کسب‌وکارها، اثرگذاری تدریجی است. اما اثرگذاری یک آیین‌نامه اجرایی یا یک بخشنامه، در مواردی آنی و کاملاً مشهود است و به محض اجرایی‌شدن، واکنش بازار یا حوزه خاصی از کسب‌وکار را در پی خواهد داشت. این تفاوت در اثرگذاری قانون و مقرر، یکی از دلایل توجیه‌کننده توجه و تمرکز بیشتر

۱. ر. ک: حسن و کیلیان، «قانونگذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، آبان ۱۴۰۲.

بر مقررات محسوب می‌شود.

آنچه بر نکات گفته‌شده می‌توان افزود این است که حجم مقررات نسبت به قوانین آنچنان زیاد است و همچنین مقررات توسط نهادهای مقرراتگذار به‌قدری با سرعت تولید می‌شود که فرصتی برای پرداختن به قوانین باقی نمی‌ماند. تعدد نهادهای مقرراتگذار در ایران و موازی‌کاری و اختلال وظایف و صلاحیت‌ها بین آنها، یکی از آسیب‌های جدی نظام اداری است که باعث شده دولت فعلی نیز مانند دیگر دولت‌ها، با تصویب مصوبه‌ای با عنوان «مصوبه شورای عالی اداری در خصوص بازنگری و اصلاح نظام تصمیم‌گیری شوراها و کمیته‌ها و سازماندهی مراجع و نهادهای تصمیم‌گیرنده موازی و غیرضرور در راستای اجرای سند تحول دولت مردمی»، به چاره‌جویی در این خصوص بپردازد.^۱ در ضمیمه مصوبه پیش‌گفته، فهرست ۲۹۱ شورا و نهادهای تصمیم‌گیر کشور بر اساس وابستگی دستگاهی (محل استقرار دبیرخانه) قید شده است. بدیهی است با توجه به فوریت تأثیرگذاری برخی از مصوبات شوراها و نهادها بر محیط کسب‌وکار، به‌ویژه مصوبات گمرکی، ارزی، بانکی و مالیاتی، واکنش نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی به آنها بر قوانین ارجحیت داشته باشد.

۳. مسائل و مشکلات نظام پیمان (پیمانکاری)

بخش عمده‌ای از ارتباط بین بخش عمومی و بخش خصوصی، از طریق قراردادهای پیمانکاری صورت می‌گیرد و مشکلات موجود در مراحل مختلف پیمانکاری، از جمله مسائل اصلی بخش خصوصی فعال در این حوزه محسوب می‌شود. در ادامه، به مهم‌ترین موضوعات مطرح‌شده در حوزه پیمان می‌پردازیم و براساس آن، تحلیلی از نوع مسائل مطرح‌شده و خصوصیات آنها ارائه خواهیم داد.

۳-۱. پایین بودن شاخص‌های تعدیل

«تعدیل در عرف پروژه‌های عمرانی که معمولاً قرارداد بر مبنای قیمت‌های فهرست بها مختص زمان قرارداد تنظیم می‌شود، به معنای متناسب کردن قیمت‌های زمان قرارداد در مدت اجرا با شرایط روز است».^۲

«شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۴۰۰ طی ابلاغیه شماره ۱۴۰۱/۱۹۰۰۹ به تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ ابلاغ گردید. با ابلاغ این شاخص‌ها عمده اعتراض شرکت‌های پیمانکاری معطوف به پایین بودن درصد شاخص‌های ابلاغی و عدم تطابق آن با شرایط اقتصادی و افزایش قیمت‌های حادث‌شده در شش‌ماهه دوم سال گذشته بوده است». مهم‌ترین مشکلات و ایرادات شرکت‌های پیمانکاری در ارتباط با

۱. در ماده (۱) مصوبه مذکور (مصوب ۱۴۰۱/۱/۳۱) مقرر شده است: «در راستای سازماندهی، بازطراحی و تعیین تکلیف نهادهای شورایی کشور در بخش دولت (شوراهای عالی، شوراها، ستادها، هیئت‌ها، کمیسیون‌ها، کمیته‌ها و کارگروه‌ها) و حذف وظایف و فعالیت‌های موازی و متداخل، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظفند از میان فهرست نهادهای شورایی که به پیوست این مصوبه آمده است، حداکثر ظرف مدت یک ماه نهادهای شورایی مرتبط با حوزه خود را بررسی و ضمن به‌روزرسانی، پیشنهاد انحلال، ادغام و یا ضرورت ادامه فعالیت آنها را به سازمان اداری و استخدامی کشور اعلام نمایند».

۲. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۴۰۰ موضوع بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹۰۰۹ به تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه و پیشنهاد تسریع در ابلاغ شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه اول ۱۴۰۱، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸».



این بخشنامه به شرح زیر اعلام شده است:

«عملاً تجربه ادوار گذشته نشان داده است که هیچ وقت شاخص‌های تعدیل متناسب با میزان تورم واقعی کشور نبوده است و کمتر از مقدار واقعی است که موجب زیان و ضعف مالی پیمانکاران می‌گردد.

این مسأله می‌تواند ادامه حیات و فعالیت‌های شرکت‌های پیمانکاری کشور را به شدت تهدید نماید.^۱

طبق اظهار نظر فعالان بخش پیمانکاری، «عدم اعلام شاخص‌هایی که انطباق درستی با شرایط کاری و اقتصادی و تورمی کشور داشته باشد، بی‌شک تطویل پروژه‌ها را در پی خواهد داشت که این مسأله می‌تواند باعث گردد عملاً دولت بزرگ‌ترین متضرر این رویه باشد و بعضاً ناچار باشد با پرداخت هزینه‌های بیشتری در آینده، کارها را به سرانجام برساند یا با پروژه‌های ناتمام بیشتری روبرو گردد».^۲

بر اساس درخواست‌های واصله به کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگو، با جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل در سال ۱۴۰۱، مشکلاتی به شرح زیر ایجاد شده است:

۱. از سال ۹۹ تاکنون بخشنامه جدیدی جهت پیمان‌های فاقد تعدیل به منظور جبران آثار ناشی از افزایش نرخ ارز صادر نشده است و در نتیجه دستورالعمل شماره ۹۹/۵۶۶۵۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ برای پیمان‌های سال ۱۴۰۰، تمدید و به‌روزرسانی نشده است.

۲. علیرغم اینکه قراردادهای مهندسی، مهندسان مشاور در قالب قراردادهای مطالعاتی و با مشارکت در پیمان‌های EP و EPC به نحوه فراگیری بدون تعدیل و ریالی تعریف شده‌اند و با جهش چشمگیر هزینه‌های دستمزدی و بالاسری مواجه هستند، مشمول این دستورالعمل نیستند و ادامه فعالیت برای این‌گونه شرکت‌ها ناممکن شده است».^۳

شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی مازندران و شورای هماهنگی تشکل‌های مهندسی، صنفی و حرفه‌ای کشور از دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی درخواست کرده‌اند تا پیشنهاد تمدید بخشنامه شماره ۹۹/۵۶۶۵۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ با عنوان «دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل توسط سازمان برنامه و بودجه کشور» در دستور کار رسیدگی شورا قرار گیرد.^۴

۱. همان.

۲. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی تعیین حق‌الزحمه خدمات نظارت موضوع بند (۱۲) بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹/۱۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.

۳. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «پیشنهاد تمدید بخشنامه شماره ۹۹/۵۶۶۵۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ تحت عنوان دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل»، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.

۴. همان.

کادر ۷

درباره سه دستور جلسه:

۱. تجدیدنظر در شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۴۰۰ موضوع بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹۰۰۹ به تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه و پیشنهاد تسریع در ابلاغ شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه اول ۱۴۰۱؛
۲. پیشنهاد بازنگری در دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل؛
۳. بررسی تعیین حق‌الزحمه خدمات نظارت موضوع بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹۰۱۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه؛

توسط شورای گفت‌وگو، تصمیمی به شرح زیر اتخاذ شد:

«با تشکیل کارگروه تخصصی و فنی متشکل از نمایندگان سازمان برنامه و بودجه و تشکل‌های تخصصی ذریبط، ظرف مدت یک ماه، ارزیابی مجدد در خصوص مبانی تعیین شاخص‌های تعدیل در سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۴۰۰ و پیش‌بینی شاخص‌های تعدیل نیمه اول ۱۴۰۱ صورت پذیرد و نتایج در جلسات آتی شورا گزارش شود. همچنین موضوع بررسی نحوه تعیین حق‌الزحمه خدمات نظارت مهندسان مشاور در این کارگروه مشترک مورد بررسی مجدد قرار خواهد گرفت.»

مأخذ: کمیته حمایت از کسب‌وکار، «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار (موضوع بند (ب) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) در سال ۱۴۰۱»، فروردین ۱۴۰۲، ص ۱۲.

۳-۲. مغایرت بخشنامه تعیین هزینه خدمات نظارت مهندسان مشاور با قوانین

«سازمان برنامه و بودجه برای تعیین هزینه خدمات نظارت مهندسان مشاور در پروژه‌های سه‌عاملی، بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹۰۱۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ را ابلاغ نمود تا در قراردادهایی که از تاریخ ۱۴۰۱/۱/۱ منعقد می‌شوند با رعایت این بخشنامه به مورد اجرا گذاشته شوند و درخصوص قراردادهایی که از تاریخ ۱۳۹۶/۴/۱ تا قبل از ۱۴۰۱/۱/۱، ضوابط بند (۹) و درخصوص قراردادهای منعقد شده قبل از تاریخ ۱۳۹۶/۴/۱، ضوابط بند (۱۲) ملاک عمل می‌باشد. ...»

... لیکن به گفته فعالان بخش خصوصی در این بخش، بند (۱۲) بخشنامه، مغایر قوانین جاری کشور بوده و زیان‌های جبران‌ناپذیری به مهندسان مشاور و نیروهای متخصص ایشان وارد می‌کند...»^۱

در صدر بند (۱۲) بخشنامه مورد اعتراض، چنین مقرر شده است:

«برای قراردادهایی که قبل از تاریخ ۹۶/۴/۱، به روش تعرفه و بر اساس «دستورالعمل نحوه انتخاب عوامل و تعیین حق‌الزحمه خدمات کارگاهی مشاوران»^۲ به مهندس مشاور واگذار شده‌اند، یا سایر

۱. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی تعیین حق‌الزحمه خدمات نظارت...»، پیشین.



قراردادهایی که مطابق با ضوابط ابلاغی، مجاز به استفاده از دستورالعمل یاد شده بوده‌اند، هزینه خدمات ارائه‌شده از تاریخ ۱۴۰۱/۱/۱ تا پایان سال ۱۴۰۱، بر اساس دستورالعمل پیوست بخشنامه شماره ... با اعمال ضریب ... محاسبه و پرداخت می‌شود...»^۱.

۳-۳. مشکلات دریافت گواهینامه ایمنی امور پیمانکاری

«به‌منظور ارتقاء سطح ایمنی در کارگاه‌های مشمول و نظام‌مند نمودن به‌کارگیری افراد شایسته واجد صلاحیت در زمینه ایمنی، پیشگیری حوادث ناشی از کار در راستای صیانت از نیروی انسانی و منابع مادی کشور، وزارت کار به استناد ماده ۸۵ قانون کار، «کلیه کارفرمایان، کارگران و کارآموزان (کارورزان) مشمول قانون کار را موظف به گذراندن دوره آموزش ایمنی، متناسب با شغل در بدو استخدام و حین خدمت نمود و به‌جهت شفافیت در روش اجرا، اقدام به تدوین دستورالعمل و شیوه‌نامه‌های مربوطه نمود». همچنین طبق ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ایمنی امور پیمانکاری مصوب ۱۳۸۹، پیمانکاران می‌بایست صلاحیت انجام کار خود را از نظر ایمنی از وزارت کار و امور اجتماعی دریافت نمایند»^۲.

«... دریافت این گواهینامه مشکلاتی را در حوزه پیمانکاری ایجاد نموده است که به شرح ذیل

است:

۱. لزوم حضور کلیه کارکنان در دوره‌های آموزشی ایمنی عمومی با سطح کیفی پایین و غیر کاربردی
۲. عدم توجه به گواهینامه‌های HSE (گواهینامه بین‌المللی سیستم مدیریت)
۳. اخذ چندباره اطلاعات و داده‌های موجود در سایر بانک‌های اطلاعاتی دولتی
۴. عدم وحدت رویه در فرایند ارزیابی و بررسی اسناد و مدارک
۵. متأثر شدن کسب‌وکارهای شرکت‌های پیمانکاری
۶. فرایند طولانی، پیچیده و غیرنظام‌مند و ایجاد پتانسیل فساد
۷. عدم اجرای ماده ۶ آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری و تحمیل هزینه‌های اضافی به پیمانکاران
۸. عدم اجرای ماده ۸ آیین‌نامه ایمنی امور پیمانکاری
۹. مشکلات در تنظیم برنامه اجرایی آموزش نیروی انسانی شاغل در کارگاه‌های کارفرمایان
۱۰. عدم توجه به وجود سیستم توسعه نظام مدیریت ایمنی بهداشت، محیط‌زیست در کارگاه‌ها»^۳.

۱. همان.

۲. دستورجلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، با عنوان: «بررسی مشکلات و موانع در اخذ و تمدید گواهینامه صلاحیت ایمنی پیمانکاران»، مورخ ۱۴۰۱/۹/۸.

۳. همان.

کادر ۸

پیشنهاد کمیسیون انرژی اتاق برای حل مشکل مطرح شده به این شرح است: «... صدور گواهینامه صلاحیت ایمنی پیمانکاری از طریق وزارتخانه‌های مربوطه که خود دارای دستورالعمل‌های کافی و وافی می‌باشد، انجام شود».

پیشنهاد شورای گفت‌وگوی خوزستان در این باره عبارتست از اینکه: «شورای عالی حفاظت فنی وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، آموزش‌های ایمنی ارائه شده در کارگاه‌های کارفرمایانی که دارای نظام مدیریت ایمنی و بهداشت هستند را مجاز نمایند و به جهت آموزش‌های ارائه شده با اهداف قانونگذار، نظارت‌های لازم را به طرق مقتضی اعمال نماید».

مأخذ: دستور جلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب و کار، با عنوان: «بررسی مشکلات و موانع در اخذ و تمدید گواهینامه صلاحیت ایمنی پیمانکاران»، مورخ ۱۴۰۱/۹/۸.

۳-۴. مشکلات تعیین رتبه‌بندی شرکت‌های پیمانکاری

طبق ماده ۲۲ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، تشخیص صلاحیت و طبقه‌بندی مهندسین مشاور و پیمانکاران توسط سازمان برنامه و بودجه براساس آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران صورت خواهد گرفت. ارجاع کار به مهندسین مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران توسط دستگاه اجرایی انجام می‌گیرد.

آخرین ویرایش جامع آیین‌نامه مذکور تحت عنوان «آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران» در سال ۱۳۸۱ تصویب شده و مبنای کار قرار گرفته است.

طبق تبصره ماده ۱۵ آیین‌نامه فوق، معیار «توان مالی»، یکی از معیارهای تشخیص صلاحیت پیمانکاران می‌باشد. این معیار مشتمل بر سه زیر معیار «گردش مالی»، «توان مالی جاری» و «توان مالی بلندمدت» شرکت‌های متقاضی است که براساس «آخرین اظهارنامه مالیاتی» تعیین می‌شود.

از آنجا که ممکن است طبقه‌بندی اظهارنامه شرکت‌ها الزاماً با طبقه‌بندی «صورت‌های مالی حسابرسی شده» تطابق نداشته باشد، شرکت‌های مهندسین مشاور و پیمانکاران که به استناد اظهارنامه مالیاتی مندرج در سامانه مالیاتی رتبه‌بندی می‌شوند، دچار مشکلات عدیده‌ای می‌گردند؛ لذا معتقدند می‌بایست بررسی گردش مالی و توان حسابرسی و توان بلندمدت شرکت‌ها از صورت‌های مالی حسابرسی شده قابل استخراج باشد.

در این خصوص شرکت‌های پیمانکاری از دبیرخانه کمیته ماده ۱۲ درخواست نموده‌اند که این موضوع سریع‌تر بررسی شود و برای رفع مشکلات تعیین رتبه‌بندی شرکت‌های متقاضی پیشنهاد کرده‌اند در صورت تفاوت اقلام اظهارنامه و صورت‌های مالی، ترازنامه و حساب سود و زیان مندرج در صورت‌های



مالی حسابرسی شده شرکت‌ها از سوی دفتر فنی سازمان برنامه و بودجه کشور، معیار رتبه‌بندی قرار گیرد و یا با اصلاح فرم در اظهارنامه مالیاتی، بدهی بلندمدت نیز به‌عنوان مؤلفه در آن ذکر شود.

کادر ۹

با توجه به مباحث مطرح‌شده، پیشنهاد دبیرخانه شورای گفت‌وگو برای حل مشکل مطرح‌شده به این شرح است: «... صورت‌های مالی حسابرسی شده در تعیین رتبه‌بندی شرکت‌های پیمانکاری توسط سازمان برنامه و بودجه مدنظر قرار گیرد. همچنین در صورت عدم پذیرش این پیشنهاد، می‌توان درخواست اصلاح آیین‌نامه طبقه‌بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران با کسب‌نظر از ذی‌نفعان موضوع را به هیئت وزیران ارائه نمود».

مأخذ: پنجاهمین دستورجلسه کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، با عنوان: «بررسی مراتب اعتراض به معیار تشخیص توان مالی پیمانکاران در رتبه‌بندی شرکت‌های پیمانکاری»، مورخ ۱۳۹۶/۳/۸.

۳-۵. تحلیل

مسائل مطرح‌شده در نهادهای ذی‌ربط در حوزه پیمان که در قسمت پیشین ذکر شد، شاهدهی است بر ادعایی که به‌کرات در گزارش حاضر مطرح شده است؛ بدین‌ترتیب که در حوزه پیمان نیز «قانون» چه از حیث کیفیت و چه از حیث کمیت، عامل مخل و دست‌وپاگیر به‌شمار نمی‌آید؛ بلکه مسائل و معضلات موجود عدم جبران مالی قراردادهای پیمان منطبق با تورم، نامنصفانه بودن هزینه خدمات نظارت مهندسان مشاور و نامناسب بودن اجرای یک آیین‌نامه اجرایی در خصوص گواهی‌نامه ایمنی امور پیمانکاری، برشمرده شده است. دستکم در دو مسأله نخست، محدودیت‌ها و تنگناهای بودجه‌ای و مالی دولت، دلیل اصلی مشکلات رخ داده محسوب می‌شود و در مورد سوم نیز اصلاح نحوه اجرای آیین‌نامه اجرایی، می‌تواند مسأله را حل‌وفصل کند. در اینجا نیز محتوای قوانین و مقررات، موضوع اعتراض و مناقشه نیست.

گفتار سوم - جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱

با بررسی صورت‌گرفته در موضوعات مطرح‌شده در شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، به‌روشنی قابل مشاهده است که مسائل و چالش‌های مربوط به مقررات، بر مسائل و چالش‌های مربوط به قانون غلبه دارد. بر این اساس، ضروری است در تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و...، با نظرخواهی و به مشارکت‌طلبیدن بخش خصوصی، ایرادات و نواقص و ابعاد مختل‌کننده محیط کسب‌وکار را در آنها کاهش داد یا به حداقل رساند.

دلایل غلبه مسائل مربوط به مقررات به قوانین، نیازمند مجالی جداگانه است. در اینجا صرفاً به این توضیح اکتفا می‌شود که فرایندها و ویژگی‌های تدوین و تصویب قوانین در ایران، یکی از مهم‌ترین دلایل وضعیت پیش‌گفته است. نظام قانونگذاری ما از آسیب‌های جدی رنج می‌برد که در طول سال‌های گذشته، تنها برای بهبود و ترسیم آنها تدبیری اندیشیده نشده، بلکه اساساً از این آسیب‌ها غفلت شده و حتی در دستورکار بازسازی و ترمیم نیز قرار نگرفته‌اند و به همین دلیل، به‌طور روزافزون، عمیق‌تر و مشکل‌سازتر شده‌اند؛ آسیب‌هایی از جمله غلبه قانونگذاری بر مبنای طرح به‌جای ابتدای قانونگذاری بر لایحه، عدم انجام ارزیابی تأثیرات قانون (به‌طور پیشینی و پسینی)، و به‌ویژه قانونگذاری بدون در نظر گرفتن ملاحظات اجرا که به‌نحوی، از تبعات دو آسیب نخست محسوب می‌شود. نکته قابل توجه اینکه تصویب قوانین با آسیب‌ها و نواقص ذکر شده، گرچه به‌احتمال زیاد به بهبود محیط کسب‌وکار کمکی نمی‌کند، اما تشخیص مخل بودن آن برای محیط کسب‌وکار نیز امری دشوار و در مواردی ناشدنی است. به‌بیان دیگر، با وضعیتی پیچیده مواجه‌ایم؛ از یک‌سو، قوانین به‌لحاظ ویژگی‌های شکلی و ماهوی، فاقد تأثیرگذاری برای بهبود محیط کسب‌وکار ارزیابی می‌شوند؛ اما از سوی دیگر، تشخیص مخل بودن یا مزاحم بودن آنها برای کسب‌وکار، امری دشوار و پیچیده محسوب می‌شود؛ عمدتاً به این دلیل که همان‌طور که در تدوین آنها، اصول و قواعد تقنین به‌طور بایسته رعایت نشده، برای حذف آنها نیز نمی‌توان معیارها و ملاک‌های دقیق و قابل اتکایی در نظر گرفت. این وضعیت پیچیده و بغرنج، در مجموع باعث شده به‌تدریج اثرگذاری قوانین بر محیط کسب‌وکار کم‌رنگ شود و به‌جای آن، نقش مقررات و رویه‌های اجرایی تقویت شود.

۲

با توجه به تحلیل ارائه‌شده در کاهش اثرگذاری قوانین بر محیط کسب‌وکار و جایگزینی مقررات و رویه‌های اجرایی، هم از حیث تأثیر مثبت و تقویت‌کننده و هم از حیث تأثیرات مخرب و مختل‌کننده در کسب‌وکار، توصیه می‌شود دولت و به‌طور کلی حاکمیت و بخش خصوصی و تعاونی، فرصت‌ها و توان تشکیلاتی و



کارشناسی خود را همچنان بر حوزه مقررات و رویه‌ها (اجرا) متمرکز کنند. چرا که به نظر می‌رسد صرف وقت و هزینه برای شناسایی و اصلاح قوانین به‌عنوان عامل اختلال در کسب‌وکار، نه منتج به دستاوردهای ملموس خواهد شد و نه تأثیرگذاری قابل انتظار بر محیط کسب‌وکار را برآورده خواهد ساخت. بر مبنای استدلال مطرح‌شده، می‌توان به دلیل تأکید مواد قانونی مربوط به وظایف شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته موضوع بند «ب» ماده ۱۲ احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (کمیته حمایت از کسب‌وکار) بر مقررات پی برد؛ در دو ماده مربوط در دو قانون مرتبط، وظیفه شورای گفت‌وگو، «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات، اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی... به مسئولان مربوطه»^۱ و تکلیف کمیته حمایت از کسب‌وکار، «شناسایی قوانین، مقررات، و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری»^۲ در نظر گرفته شده است. بدین ترتیب، تأکید بر «مقررات» و کم‌رنگ بودن وظایف نهادهای مربوط نسبت به «قوانین»، در متن مواد مذکور کاملاً مشهود است.

۳

نکته مهم دیگر، رابطه نزدیک بین «مقررات» و «اجرا» است؛ بدین ترتیب که هر دو مقوله مقررات و اجرا - برخلاف قوانین - در حوزه وظایف و اختیارات قوه مجریه است. بنابراین، اهمیت و اثربخشی «مقررات» در محیط کسب‌وکار، به‌نوعی تأکید بر اهمیت اجرا، رویه‌های اجرایی و عملکرد نظام اداری (بوروکراسی) محسوب می‌شود. به‌بیان دیگر، گرچه مقررات در قالب آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و... از لحاظ ساختاری و ماهوی، از گزاره‌ها و اصول و فنون حقوقی تبعیت می‌کنند، اما اساساً در ساختار اداری و بوروکراسی حاکم و به‌ویژه صلاحیت‌های اختیاری مقامات و مأموران اداری ریشه دارند. بر این مبنای اهمیت و اثربخشی مقررات را می‌توان در راستای اهمیت اساسی «اجرا» و کلیدی بودن ویژگی‌های ضروری برای یک بوروکراسی توانمند تلقی کرد.

۴

شناسایی و لغو احکام قانونی و مقرراتی دست‌وپاگیر، مشکل‌ساز و هزینه‌زا برای کسب‌وکارها، در وهله نخست، نیازمند اراده دولت (حکومت) است. بدین ترتیب که در مواقعی، دولتمردان و قانونگذاران ناگزیر از اتخاذ سیاست‌ها و تصویب قوانین و مقرراتی هستند که با توجه به شرایط، نه تنها تسهیل‌کننده و در راستای کاهش هزینه‌های بنگاه‌ها نیست، بلکه برعکس، در جهت درآمدزایی برای دولت، کاهش کسری بودجه، مدیریت تنگناها و مسائل ارزی ناشی از تحریم و... است. این سیاست‌ها به‌ویژه از طریق افزایش مالیات برای کسب‌وکارها اعمال می‌شوند. بنابراین، در چنین وضعیتی که به‌طور خاص در ایران حاصل تحریم‌های

۱. طبق بند «الف» تبصره (۴) ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و اصلاحی به‌موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور».

۲. بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور».

گسترده و تبعات ناشی از آن، یعنی رشد نامناسب، عدم سرمایه‌گذاری کافی داخلی و خارجی، مسائل و معضلات ارزی و مشکلات بسیار در تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی است، سیاست‌گذاران با موقعیتی دشوار و متناقض‌نما مواجه‌اند: از یک‌سو، مطالبه فعالان اقتصادی مبتنی بر کاهش هزینه‌های تولید و کسب‌وکار و حذف قوانین و مقررات دست‌وپاگیر به‌شدت مطالبه و پیگیری می‌شود؛ اما از سوی دیگر، بسیاری از احکام قانونی و مقرراتی که بنابر ادعای بخش خصوصی، دست‌وپاگیر و مخل تلقی می‌شود، منبع درآمد دولت و یکی از ابزارهای مهم مدیریت مالی و بودجه‌ای است؛ به‌ویژه مالیات و همچنین درآمدهای خاص سازمان‌هایی مانند سازمان تأمین اجتماعی. به‌همین دلیل است که مقررات‌زدایی به‌معنای حذف احکام قانونی و مقرراتی مانع کسب‌وکار، مستلزم فضایی به‌دور از تنش‌های داخلی و بین‌المللی و با ثبات است.

از آنچه شرح داده شد، می‌توان نتیجه گرفت که در موارد بسیاری، نهادهای دولتی ذی‌ربط در حین تصویب مقرر، از مخل بودن و دست‌وپاگیر بودن آنها برای بخش خصوصی آگاهی دارند و با علم و اطلاع از هزینه‌زا بودن و محدودکننده بودن برخی از تدابیر، آنها را در قالب احکام قانونی و مقرراتی به بنگاه‌ها تحمیل می‌کنند. آشکارترین نمونه، مقررات ارزی بانک مرکزی است که برای مدیریت بازار ارز در شرایط ویژه فعلی و در مواردی به‌طور روزانه، تدوین و ابلاغ می‌شود و همواره مورد اعتراض شدید بخش خصوصی است؛ اما مقامات دولتی با توسل به توجیهاتی که برخی از آنها پیش‌تر گفته شد، همچنان به تداوم سیاست‌گذاری، مقررات‌گذاری و اعمال رویه‌های سالیان اخیر پافشاری کرده و در جهت مخالف با خواسته‌های بخش خصوصی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های بانکی، مالیاتی، ارزی و... را تدوین و اعمال می‌کنند.

واقعیت مطرح‌شده نشانگر آن است که موظف‌کردن نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی به شناسایی و اعلان قوانین و مقررات کسب‌وکار در قانون، در برخی از موارد مانند آنچه به‌عنوان مثال مطرح شد، راهکاری فاقد اثرگذاری لازم محسوب می‌شود. سوای مواردی که نهادهای دولتی با اطلاع از هزینه‌ها و الزامات مخل یک مقرر، به تصویب آن اقدام می‌کنند، نگرانی عمده این است که سپردن این وظیفه به کمیته حمایت از کسب‌وکار و شورای گفت‌وگو - به‌عنوان نهادهایی متشکل از اعضای دولتی (حاکمیتی و خصوصی) و دبیرخانه آنها در اتاق ایران مستقر است - انگیزه بخش دولتی را برای اتخاذ تدابیر و انجام اقدامات مؤثر کاهش دهد؛ در حالی که بی‌تردید، بهبود محیط کسب‌وکار از طریق مقررات‌گذاری، وظیفه ذاتی دولت است. این وظیفه باید از طریق رصد و ارزیابی اجرای قوانین موجود و شناسایی موانع قانونی و مقرراتی کسب‌وکار، تدوین لوایحی برای اصلاح قوانین مخل و تصویب قوانین تسهیل‌کننده کسب‌وکار و... به انجام برسد. بخش خصوصی نیز باید به‌عنوان کاربر اصلی قوانین مربوط به کسب‌وکار، موانع و نقصان‌ها را شناسایی کرده و به مراجع ذی‌ربط اعلان کند. کما اینکه نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی در سال‌های اخیر تلاش کرده‌اند به‌مثابه رابطی میان فعالان اقتصادی و بنگاه‌های تولیدی با دستگاه‌های اجرایی و دیگر ارکان حاکمیت، نقش خود را ایفا کنند. در مواردی نیز مانند شناسایی و اعلان موانع و ابهامات دریافت مجوزها، بخش خصوصی کارکردی اثربخش قابل قبول داشته است.

۵

سؤال مهمی که باید به آن پاسخ داد این است که اگر مطابق با شرح گفته‌شده، نهادها و مقامات اداری بهتر و دقیق‌تر از فعالان اقتصادی، به هزینه‌زا و دردسرساز بودن برخی از احکام قانونی و مقررات واقفانند، بخش خصوصی چگونه می‌تواند حذف یا اصلاح چنین احکامی را پیگیری کرده و به نتیجه برساند. بررسی‌های صورت‌گرفته در پژوهش‌های پیشین نشان می‌دهد مهم‌ترین و مؤثرترین ابزار انعکاس موانع و مسائل برخاسته از یک حکم قانونی یا مقرراتی یا کل یک قانون و مقررره به دولت، محاسبه «بار مقرراتی» آن و جلب توجه نهادها و مقامات دولتی از طریق انتشار این بار مقرراتی در قالب هزینه‌های اجرای آنهاست. گرچه باید تأکید کرد که لازمه انجام چنین فرایندی، بهره‌گیری از روش‌های دقیق و پیچیده مدیریت مالی و حسابداری است که هم نیازمند بهره‌گیری از کارشناسان زبده و هم مستلزم صرف هزینه و وقت بسیار است.

۶

هدف اصلی از نگارش این گزارش، توضیح رویکردها و نظرات نهادهای مسئول شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار با توجه به عملکرد سال‌های اخیر، آسیب‌شناسی تلاش‌های صورت‌گرفته و ارائه راهکارهایی برای مشارکت مؤثرتر و اتخاذ تدابیر و انجام اقدامات اثربخش‌تر است. با وجود این، باید به این واقعیت توجه شود که لغو یا اصلاح مفاد موجود در یک مقررره که به هر نحو، مخل یا دست‌وپاگیر تلقی می‌شود، مستلزم صرف هزینه و وقت بسیار است. در بررسی عملکرد شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، این خصیصه به‌طور بارزی قابل مشاهده است. بدین ترتیب، مقرون‌به‌صرفه‌ترین و عملی‌ترین راهکار برای مواجهه با قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری، اتخاذ تدابیر پیشگیرانه است. از جمله مهم‌ترین این تدابیر، ورود فعالانه بخش خصوصی به بررسی و ارزیابی طرح‌ها و لوایح در دست‌رسیدگی و مقررات در دست تصویب است. برخلاف مقررات که به‌رغم وجود احکام قانونی و مقرراتی متعدد مبنی بر الزام دولت به دعوت و نظرخواهی از بخش خصوصی، چنین فرایندی به‌نحو بایسته از سوی دولت به انجام نمی‌رسد و برخی مقررات بدون اطلاع بخش خصوصی به تصویب می‌رسد، طرح‌ها و لوایح، فرایندی علنی را در تصویب طی می‌کنند و از این حیث، امکان بیشتری برای ارائه نقطه‌نظرات در رسانه‌ها و نهادهای پژوهشی و همچنین طرح نکات در کمیته‌ها و کمیسیون‌های تخصصی مجلس وجود دارد.

از سوی دیگر، برای کاستن از هزینه مبادله ناشی از تصمیمات اشتباه سیاستگذار یا اجرای ناقص یا نادرست قوانین و مقررات، باید راهکارهایی سوای آنچه گزارش حاضر بر آن متمرکز بود، مد نظر قرار گیرد؛ از جمله «اقدامات برای کاهش هزینه مبادله، بهره‌گیری از ظرفیت مشورتی و تجارب خبرگان و فعالان بخش خصوصی در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مطابق قانون است. همچنین مدیریت و کنترل تولید مقررات با عقلانی‌سازی نظام تصمیم‌گیری» برای پیشگیری از تصویب مقررات خلق‌الساعه و فاقد کیفیات

یک مقرر خوب، محقق شود.^۱

۷

در ابتدای گزارش توضیح داده شد که از منظر مسئولان پروژه مقررات‌زدایی در ایران، این پروژه به دو مرحله (فاز) کلان تقسیم شده است: نخست، شناسایی و حذف احکام قانونی و مقرراتی مربوط به حوزه مجوزهای کسب‌وکار (مرحله شروع کسب‌وکار) و ساماندهی و بارگذاری مجوزها در سامانه مربوط و صدور الکترونیکی مجوزها؛ دوم، شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار بعد از صدور مجوز و در طول دوره فعالیت بنگاه‌ها. مرحله نخست، طبق اعلام مقامات مسئول، تا پایان سال جاری به انجام خواهد رسید و مقدمات اجرایی کردن مرحله دوم در دست انجام است. بی‌تردید، انجام مرحله نخست که می‌توان آن را مجوززدایی نام نهاد، به‌رغم همه موانع و دشواری‌ها، سهل‌تر و شدنی‌تر از مرحله دوم (مقررات‌زدایی به‌طور خاص) است. چرا که لازمه ساماندهی و حذف مجوزهای غیرضرور و غیرقانونی، در اغلب موارد، توسط دستگاه‌های اجرایی بدون نیاز به اصلاح یا لغو مفاد قانونی، قابل تحقق بوده است. در واقع، در دستگاه‌هایی که اراده لازم برای ساماندهی نظام مجوزها وجود داشته، مجوزهای قانونی در کمترین زمان فهرست‌بندی شده و مشخصات آنها به دستگاه مسئول برای بارگذاری در درگاه ملی مجوزها اعلام شده است. به‌همین ترتیب، همکاری برای الکترونیکی کردن صدور مجوزها نیز به‌نحو مناسب صورت گرفته است. اما مرحله دوم، مستلزم مواجهه با قوانینی است که اصلاح یا حذف هر یک از احکام آنها، نیازمند اقدام و مشارکت قوای مقننه و مجریه و نهادهایی مانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام است.

توضیح بیشتر اینکه شناسایی قوانین مخل و پیشنهاد حذف یا اصلاح آنها، به‌مراتب بیش از پرداختن به مقررات مخل، پیچیده، وقت‌گیر و نیازمند هماهنگی بین نهادهایی از شعبات حکومت است. چنانکه پیش‌تر گفته شد، به‌لحاظ مفهومی، مجوززدایی، جزئی از مقررات‌زدایی، و هر دو، جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. در حالی که هدف اصلی مجوززدایی، لغو مجوزهای غیرضروری برای شروع کسب‌وکار است، مقررات‌زدایی به‌معنای شناسایی قوانین و مقررات مزاحم فعالیت آزادانه و رقابتی فعالان اقتصادی و ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد است.

در مرحله مجوززدایی - یعنی سطحی از مقررات‌زدایی که تاکنون انجام شده - ناهماهنگی و نبود ویژگی ستادی در نهاد مسئول مجوززدایی (وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان نهاد متولی دبیرخانه «هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب‌وکار»)، موانع و مقاومت‌های بسیاری در دستگاه‌های اجرایی در مسیر ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار ایجاد کرد. بدین ترتیب، قابل پیش‌بینی است با آغاز مرحله مقررات‌زدایی به‌معنای بررسی مقررات و قوانین مخل، ناهماهنگی‌ها و مقاومت‌ها بیش از گذشته شکل خواهد گرفت. همچنین باید به این نکته توجه داشت که محور فعالیت نهادهای تشکیل‌شده برای عملیاتی کردن ماده

۱. ر. ک.: اسکندری، پیشین، ص ۴.



(۷) «قانون اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، مجوزهای کسب‌وکار است. در صورتی که نهادهای ایجاد شده - به‌ویژه هیأت مقررات‌زدایی - به سطح قوانین و مقررات ورود کنند، اختلاف نظر راجع به هم‌پوشانی صلاحیت‌ها و وظایف با دیگر دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی، بیش از پیش مطرح خواهد شد.

۸

دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار به‌عنوان نهادهایی مستقر در اتاق ایران و مهم‌ترین نهادهای نمایندگی‌کننده نظرات و دیدگاه‌های بخش خصوصی در رابطه با قوانین و مقررات، برای مشارکت مؤثر در «فاز ۲» مقررات‌زدایی - شناسایی و حذف قوانین محل در مرحله فعالیت بنگاه - باید چه تدابیری اتخاذ کنند؟ در روندی تدریجی و تکاملی، نهادهای ذی‌ربط در دبیرخانه‌های مذکور، تلاش کرده‌اند نظرات و مطالبات بخش خصوصی را به انحصار مختلف، دسته‌بندی کرده و به‌صورتی روشمند در فرایند بحث و بررسی در سطوح کارگروه و کمیته قرار دهند. نتایج بررسی انجام‌شده نشان داد که به‌رغم کوشش‌های صورت‌گرفته - به دلایلی که برخی از آنها شرح داده شد - فرایند طی‌شده در نهادهای مربوط، در مواردی منتج به نتایج مورد انتظار نشده است. توجه به مطالبات مطرح‌شده و استدلال‌های موافق و مخالف و به‌ویژه توجیهات مقامات دولتی و اقدامات پیگیرانه صورت‌گرفته در هر موضوع، نشانگر نوعی بن‌بست در حصول به نتیجه - در اینجا اجابت خواسته‌های بخش خصوصی - است.

مشارکت بخش خصوصی و نهادهای نمایندگی‌کننده آن، می‌تواند با رویکردها و خط‌مشی‌های مختلف در مقررات‌گذاری و مقررات‌زدایی صورت گیرد. همچنین بهبود کیفیت مقررات‌گذاری نیز می‌تواند از زوایای متعدد بررسی شده و با اتخاذ تدابیری در سطوح مختلف، به انجام برسد. در متن گزارش توضیح داده شد که عمده مطالبات و درخواست‌های فعالان اقتصادی، اجرای احکام قانونی و مقرراتی و تصحیح بازنگری در نحوه اجرای آنها بوده است. در پایان، تأکید بر این نکته مفید به‌نظر می‌رسد که در شرایط موجود و با توجه به امکانات بخش خصوصی برای اثرگذاری بر محیط کسب‌وکار، و همچنین با توجه به تأثیرگذاری اندک در فرایند تدوین و اصلاح قانون به دلایل گفته‌شده، توصیه می‌شود بخش خصوصی و تعاونی و نهادهای پژوهشی و دبیرخانه‌ای وابسته به آن، بر «مقررات» (مصوبات دولت و دستگاه‌های اجرایی) و همچنین رویه‌ها و فرایندهای اداری - اجرایی و مطالبه اصلاح نظام بوروکراسی متمرکز شوند. به بیان صریح‌تر، توصیه می‌شود:

نخست، اتاق ایران با توجه به اهمیت قانون و سهم و نقش آنها در ایجاد اختلال در کسب‌وکار، در مرحله تدوین و تصویب قوانینی که محیط کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به‌صورت فعالانه نظرات بخش خصوصی را به دولت و مجلس شورای اسلامی منعکس کند و در این مسیر، سازوکارها و ساختارهای لازم را در اتاق ایران و اتاق‌های شهرستان‌ها ایجاد کند.

دوم، اتاق ایران از فرصت داشتن کرسی در کمیسیون اقتصادی دولت و در مرحله تدوین آیین‌نامه‌های مصوب دولت، حداکثر بهره‌برداری را انجام دهد. به‌عنوان مثال، با برگزاری جلسات با حضور افراد مطلع و ذی‌نفعان، درباره آیین‌نامه‌ها و پیش‌نویس‌های لوایح نظرات را به دولت منعکس کند تا کیفیت آیین‌نامه‌ها بهبود یابد.

سوم، دبیرخانه‌های شورای گفت‌وگو و کمیته حمایت از کسب‌وکار، توان و وقت خود را بر اثرگذاری بر تدوین و اصلاح آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های دستگاه‌هایی اجرایی و همچنین اصلاح فرایندهای اجرایی و اداری متمرکز کنند.



منابع و مأخذ

۱. اتاق ایران آنلاین، «در نشست اخیر کارگروه شورای گفت‌وگو مطرح شد: رفع تعهد ارزی ۱۳ صادرکننده شمش سرب، در دستور کار کمیته تخصصی بازگشت ارز است»، ۱۴۰۲/۷/۱۶، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:
<https://otaghiranonline.ir/news/67953/>
۲. اسکندری، محمد، «درک عمیق از مسائل و موضوعات فضای کسب‌وکار کشور بر مبنای درس‌آموخته‌های جلسات مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران»، گزارش نخست، مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، کد گزارش: ۰۱ - ۱۴۰۲، فروردین ۱۴۰۲.
۳. خبرگزاری فارس، «آغاز گام دوم تسهیل مجوزهای کسب‌وکار با حذف ۹۶ مصوبه مخل تولید»، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<https://www.farsnews.ir/news/14020827000322>
۴. دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، دستور جلسه شماره (۱): «ارائه برنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی و بررسی نقطه‌نظرات در ارتباط با شعار سال ۱۴۰۰ (تولید، پشتیبانی و مانع‌زدایی‌ها)»، خرداد ماه ۱۴۰۰.
۵. دستور جلسه پنجاه‌وهفتمین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، عنوان دستور: پیگیری مصوبه چهل و نهمین نشست کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه توسعه کشور با موضوع: «بررسی مراتب اجرای حکم ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و نحوه اعمال وجه التزام و جبران خسارات ناشی از قطع خدمات گاز، برق و مخابرات در متن قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های ارائه‌دهنده این خدمات و مشترکین بخش‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی»، مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۱.
۶. دستور جلسه چهل‌ونهمین نشست کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، بررسی دلایل عدم اجرای حکم ماده ۲۵ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، با موضوع: «نحوه اعمال وجه التزام و جبران خسارات ناشی از قطع خدمات گاز، برق و مخابرات در متن قراردادهای منعقد شده میان شرکت‌های ارائه‌دهنده این خدمات و مشترکین بخش‌های صنعتی، کشاورزی و خدماتی»، مورخ ۱۳۹۶/۲/۱۱.
۷. دستور جلسه کارگروه تکمیلی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی - پیگیری مصوبات یکصد و یازدهمین و یکصد و سیزدهمین و یکصد و پانزدهمین نشست‌های شورای گفت‌وگو در سال ۱۴۰۱ و کارگروه تکمیلی ۱۴۰۱/۱۱/۱۱ شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، مورخ ۱۴۰۲/۰۹/۲۸.
۸. دستور جلسه شصت‌وسومین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مورخ

۱۳۹۷/۵/۲۹.

۹. دستور جلسه شصت و ششمین نشست کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، موضوع: بررسی پیشنهادات بخش خصوصی در مورد «اصلاح روش تعدیل نرخ خرید تضمینی برق تجدیدپذیر»، مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۸.
۱۰. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «صدور مطالبه نامه‌های کسر دریافتی مابه‌التفاوت نرخ ارز ۴۲۰۰۰ ریالی و ETS در ۲ ماهه آغازین سال جاری توسط گمرک»، مورخ ۱۴۰۱/۹/۹.
۱۱. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی نحوه محاسبه میزان تعهد ارزی صادرات از محل ورود موقت و عطف به ماسبق نمودن آن»، مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۳.
۱۲. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی نحوه احتساب حق بیمه قراردادهای دریایی»، مورخ ۱۴۰۰/۸/۲۹.
۱۳. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه سوم و چهارم سال ۱۴۰۰ موضوع بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹/۰۰۹ به تاریخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه و پیشنهاد تسریع در ابلاغ شاخص‌های تعدیل سه‌ماهه اول ۱۴۰۱»، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.
۱۴. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی تعیین حق الزحمه خدمات نظارت موضوع بند (۱۲) بخشنامه شماره ۱۴۰۱/۱۹/۰۱۱۱ مورخ ۱۴۰۱/۴/۲۲ سازمان برنامه و بودجه»، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.
۱۵. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «پیشنهاد تمدید بخشنامه شماره ۹۹/۵۶۶۵۳۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ تحت عنوان دستورالعمل نحوه جبران آثار ناشی از افزایش قیمت ارز در پیمان‌های ریالی فاقد تعدیل»، مورخ ۱۴۰۱/۵/۱۸.
۱۶. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، عنوان: «بررسی تعلق معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی موضوع ماده ۱۳۲ ق. م. م»، مورخ ۱۴۰۱/۴/۱۴.
۱۷. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مرجع طرح موضوع: دبیرخانه شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی (پیگیری مصوبه صد و دهمین جلسه شورا)، مورخ ۱۴۰۱/۸/۴.
۱۸. دستور جلسه کارگروه تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، مرجع طرح موضوع: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان مرکزی، مورخ ۱۴۰۱/۱۲/۷.
۱۹. دستور جلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، با عنوان: «بررسی مشکلات و موانع در اخذ و تمدید گواهینامه صلاحیت ایمنی پیمانکاران»، مورخ ۱۴۰۱/۹/۸.
۲۰. دستور جلسه کارگروه تخصصی کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، با عنوان: «بررسی تعلق معافیت مالیاتی واحدهای تولیدی و معدنی موضوع ماده ۱۳۲ ق. م. م. به منظور توسعه»



- نوسازی و بازسازی»، مورخ ۱۳۹۹/۴/۱۶.
۲۱. دستورجلسه کارگروه تکمیلی و تخصصی شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «پیگیری موضوع تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده (۱۳۲) قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی»، کمیسیون مالیاتی اتاق بازرگانی ایران، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۱۱.
۲۲. دستورجلسه کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۲.
۲۳. دستورجلسه کارگروه تخصصی کمیته حمایت از کسب‌وکار، با عنوان: «بررسی نحوه استخراج اطلاعات بازگشت ارز حاصل از صادرات توسط سازمان امور مالیاتی، بانک مرکزی و سازمان توسعه تجارت»، مورخ ۱۴۰۱/۱۱/۹.
۲۴. دستورجلسه یکصدودهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «چالش‌های صنعت برق در بخش‌های مختلف اقتصاد ایران»، مورخ ۱۴۰۱/۴/۶.
۲۵. دستورجلسه یکصدوهفدهمین نشست شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «بررسی مشکلات واردکنندگان ناشی از طولانی‌بودن مهلت تخصیص ارز و تمدید آن و مسدودسازی سپرده نزد بانک‌ها (موضوع بخشنامه شماره ۰۱/۲۶۱۶۵۴ مورخ ۱۴۰۱/۱۰/۱۹ بانک مرکزی)»، مورخ ۱۴۰۲/۳/۲۲.
۲۶. دستورجلسه یکصدوسیزدهمین نشست شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی، با عنوان: «تسری استفاده از نرخ صفر مالیاتی صدر ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم برای توسعه واحدهای تولیدی و معدنی»، مورخ ۱۴۰۱/۷/۱۸.
۲۷. زانتاکی، هلن، *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: سمت و مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰، ص ۳۳.
۲۸. ضمیمه دستورجلسه چهل‌وسومین نشست کمیته موضوع ماده ۷۶ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، با عنوان: «بررسی مراتب اعتراض به عدم بهره‌مندی واحدهای تولیدی مستقر در شهرک صنعتی اشتهارد از معافیت‌های مالیاتی مقرر در ماده ۱۳۲ قانون مالیات‌های مستقیم»، مورخ ۱۳۹۵/۸/۱۷.
۲۹. عبداللهی، محمدرضا [و دیگران]، «ضرورت و الزامات تحقق رشد اقتصادی بالا و پایدار در افق برنامه هفتم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۹۱۱۵، تیر ۱۴۰۲.
۳۰. عنوان جلسه: بررسی ورود موقت بر اساس رأی دیوان عدالت اداری، جلسه سوم، دستورکار جلسه: بررسی وضعیت شرکت‌های...، مورخ ۱۴۰۲/۸/۱۳.
۳۱. کمیته حمایت از کسب‌وکار، «گزارش عملکرد کمیته حمایت از کسب‌وکار (موضوع بند (ب) ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) در سال ۱۴۰۱»، فروردین ۱۴۰۲.
۳۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، «مجموعه نظرات و پیشنهادات اتاق ایران درخصوص بازگشت ارز»، در پاسخ به نامه شماره ۱۰/۲/۱۰۸۶۹/د مورخ ۱۴۰۱/۸/۹ در خصوص مصوبه هیأت‌رئیس اتاق.
۳۳. مرکز مالگیری، احمد، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب‌وکار*، تهران: راه طلایی (به‌سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران)، ۱۴۰۰.

۳۴. مرکز مال‌میری، احمد، «مجوز زدایی به مثابه مقررات زدایی: تحلیل مفهومی مقررات زدایی در ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره یکصد و چهارم، زمستان ۱۳۹۹، صص ۱۸۱-۲۱۴.
۳۵. وکیلان، حسن، «قانون‌گذاری خوب: مبانی، شاخص‌ها و ابعاد»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، آبان ۱۴۰۲.