

آسیب‌شناسی قوانین و مقررات «حوزه تولید» در نظام اداری ایران

ماریه یداله‌ی^۱؛ سجاد غریبی^۲

چکیده

شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی بهبود یابد و این مهم جز در سایه رشد و توسعه اقتصادی کشور میسر نیست. از طرفی در دنیای امروز که شکاف بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه کاملاً قابل درک است، جنبش عظیمی در بین کشورهای جهان برای از بین بردن این شکاف بوجود آمده و توجه به مقوله رشد و توسعه اقتصادی به سرعت در حال افزایش است (کریمی و همکاران، ۱۳۹۶).

بالغ بر یک دهه است که رهبر معظم انقلاب (مدظله) شعارهای هر ساله را با موضوع تولید و اقتصاد و رویکردهای اقتصاد مقاومتی انتخاب می‌نمایند که حکایت از نگاه دقیق ایشان به پیش‌شرط‌های تولید و حمایت از تولید دارد. با نام‌گذاری سال ۱۴۰۰ با عنوان "تولید؛ پشتیبانی، مانع‌زدایی‌ها" از سوی رهبر معظم انقلاب، سنت نام‌گذاری سال‌ها از سوی ایشان به پیش از ۲۰ سال رسید.

اما از دهه ۹۰ عناوین انتخاب شده رهبر معظم انقلاب دارای وجه اقتصادی بوده است: (۱۳۹۰: جهاد اقتصادی، ۱۳۹۱: تولید ملی و حمایت از کار و سرمایه ایرانی، ۱۳۹۲: حماسه سیاسی و حماسه اقتصادی، ۱۳۹۳: اقتصاد و فرهنگ، با عزم ملی و مدیریت جهادی، ۱۳۹۴: دولت و ملت، همدلی و هم‌زبانی، ۱۳۹۵: اقتصاد مقاومتی؛ اقدام و عمل، ۱۳۹۶: اقتصاد مقاومتی، تولید- اشتغال، ۱۳۹۷: حمایت از کالای ایرانی، ۱۳۹۸: رونق تولید، ۱۳۹۹: جهش تولید).

به باور برخی کارشناسان اقتصاد، شعار سال ۱۴۰۰ (تولید؛ پشتیبانی‌ها، مانع‌زدایی‌ها) با شعار سال ۹۸ (رونق تولید) و سال ۹۹ (جهش تولید) یکی است؛ با این تفاوت که مقام معظم رهبری تقویت پشتیبانی تولید که همان نقطه ضعف سال‌های گذشته است را خواستار شدند. به عقیده این کارشناسان، تولید در کشوری رشد می‌کند که جذابیت اقتصادی داشته باشد، لذا باید بازارهای موزی تولید کنترل شود و ابزاری به نام مالیات

دستیابی به مقوله مهم رشد اقتصادی و حفظ و ارتقا تولید ملی، نیاز به پشتیبانی و حمایت از سوی تمامی ساختارهای یک جامعه از جمله ساختارهای حاکمیتی، اجتماعی، اداری و اقتصادی دارد و در این میان نقش نظام اداری با توجه به ظرفیت‌های موجود و جایگاه و نقش دولت در آن انکارناپذیر است. از طرفی نقش حاکمیت اثربخش قانون برای رفاه و توسعه مطلوب، بر همگان اثبات شده است؛ ولی بررسی‌ها نشان می‌دهد امروزه انباشت قوانین و مقررات به چالشی جدی و یکی از موانع پیشرفت اقتصادی و ارتقا تولید، تبدیل شده است. با توجه به اهمیت نقش و تاثیر نظام اداری در پیشرفت و توسعه کشور در زمینه‌های گوناگون به‌ویژه از لحاظ اقتصادی- اجتماعی، بخش‌های مختلف این مقاله که به روش مروری و بر اساس مطالعه و تحلیل پژوهش‌های حوزه موانع تولید توسط محققان مدیریت و اقتصاد صورت پذیرفته است، به بررسی، ارزیابی و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات نظام اداری کشور در زمینه مانع‌زدایی تولید پرداخته و راهکارهای بعد تقنینی نظیر اصلاح و بازبینی قوانین مالیاتی، اصلاح‌ساز و کار بانکی، اجرای دستورالعمل‌های مقررات‌زدایی و راهکارهای بعد نظارتی همانند نظارت و کنترل دولت، ضمانت اجرایی کیفری، تنظیم مقررات الزام‌آور برای اجرای قوانین و غیره؛ ارائه گردیده است.

واژگان کلیدی: تولید ملی، مانع‌زدایی تولید، اقتصاد، نظام اداری، دولت.

مقدمه

رشد و توسعه اقتصادی از اهداف مهم و کلان در هر کشوری به شمار می‌رود، زیرا برای افزایش سطح زندگی افراد، باید

۱. کارشناسی‌ارشد مدیریت بازرگانی، کارشناس امور اداری، اداره‌کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان سمنان، (نویسنده مسئول) - ahgozar_my63@yahoo.com

۲. کارشناسی‌ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سمنان، سمنان.

پژوهش از مرور مطالعات و مقالات با موضوعات رفع موانع تولید، رشد اقتصادی، ساختار نظام اداری و نظایر آن گردآوری شده است که قلمرو زمانی آن فاصله سال های ۱۳۹۱ تاکنون می باشد.

برای یافتن مستندات مرتبط در پایگاه داده گوگل با استفاده از کلیدواژه «موانع تولید» جستجو شد. در پایگاه ها و سایت های معتبر نمایه مقالات ایران نظیر جهاد دانشگاهی، سیویلیکا، امرالد^۲ و نظایر آن نیز با استفاده از کلمات کلیدی «موانع تولید^۳» و «اقتصاد^۴» مطالب مرتبط مورد جستجو قرار گرفت و در مجموع تعداد ۵۱ مقاله به دست آمد. سرانجام بر اساس معیارهای مورد نظر و پس از مطالعه و بررسی چکیده، حذف موارد تکراری و غیرمرتبط، تعداد ۱۴ مقاله انتخاب و در نگارش مقاله حاضر مورد استفاده قرار گرفت. برای انتخاب مستندات، معیارهایی نظیر ارتباط موضوعی عناوین، معتبر بودن و ارتباط چکیده با هدف مورد نظر به عنوان معیار انتخاب مورد استفاده قرار گرفت.

پیشینه پژوهش

تمرکز بر وجه اقتصادی و توجه به بحث تولید ملی در کشور بیش از یک دهه است که در راس تاکیدات و منویات مقام معظم رهبری (مدظله) به عنوان عالی ترین مقام حاکمیتی کشور است. اهمیت تولید ملی در استقلال اقتصادی کشور بر هیچ کس پوشیده نیست و نظام اداری کشور پتانسیل لازم به منظور پیشبرد اهداف اقتصادی از جمله رفع موانع و محدودیت های تولید ملی را دارا می باشد. از دهه ۹۰ تاکنون که بیشتر شعارهای سال و تاکیدات و منویات مقام معظم رهبری با محوریت اقتصاد و تولید ملی بوده است، پژوهش های متعددی صورت پذیرفته است که به برخی از آنها اشاره می شود.

احراری رودی (۱۳۹۱) در مقاله خود با عنوان "موانع تحقق تولید ملی و راه کارهای رفع آنها در جهت حمایت از سرمایه و کار ملی" به برخی راهکارها از جمله آسیب شناسی صنعت کشور و شناسایی موانع فراروی صنعتگران و سرمایه گذاران برای ایجاد صنایع جدید، افزایش تولید واحدهای موجود و بهبود کیفیت محصولات تولیدی، به عنوان راه حل رفع مشکلات تولید و تسهیل سرمایه گذاری اشاره نموده است.

خداپرست مشهدی و همکاران (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت عنوان "بررسی انتظارات متقابل برای مشارکت دولت و بخش خصوصی برای رفع موانع تولید و سرمایه گذاری در بخش کشاورزی" ادعان داشته است که ضعف درک متقابل و توأم با

دستمایه مناسبی برای حفظ تولید داخلی محقق شود. از سوی دیگر، مهم ترین موضوع در رشد تولید؛ نقش مردم، اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی است که قدرت اقتصادی بر پایه حضور مردمی و تعامل اقتصادی ارتقا می یابد (خبرگزاری صدا و سیما).

اهداف پژوهش

براساس سند چشم انداز بیست ساله کشور، جذب سرمایه گذاری داخلی و خارجی تا سال ۱۴۰۴ به میزان حداقل ۴۵۰ میلیارد دلار پیش بینی شده است، اما تا سال ۲۰۰۴ تنها دو میلیارد دلار سرمایه گذاری مستقیم خارجی جذب شده است که در زمان خود عددی کمتر از ۱۷ درصد کل سرمایه گذاری های خارجی انجام شده در جهان است (فرجیها و همکاران، ۱۳۹۷). اخیراً نیز آنکتاد (کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل) اعلام کرد سرمایه گذاری مستقیم خارجی در ایران در سال ۲۰۱۹ با افت ۳۶٫۴ درصدی به ۲٫۳۷۳ میلیارد دلار رسیده است.

این گزارش و گزارشات مشابه دیگر اهمیت مباحثی چون ارتقای تولید ملی، سرمایه گذاری و پیشبرد اهداف کلان اقتصادی را نشان می دهد. از طرفی برای تحقق اهداف اقتصادی کشور به ابزاری قدرتمند و با پشتوانه قانونی نیازمندیم. نظام اداری کشور به عنوان ابزار مدیریت و اداره امور کشور بستر ساز دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور است و با وجود مقررات و قوانین موجود که بیش از یک دهه با محوریت رفع موانع تولید مصوب و ابلاغ شده اند، پتانسیل بسیار بالا و مطلوبی جهت گذر از محدودیت ها و رفع موانع تولید در کشور را فراهم می نماید. با وجود انبوهی از قوانین و مقررات و دستورالعمل ها که در سیستم قانون گذاری کشور تعریف و تدوین می شوند کمبودی از لحاظ قوانین و مقررات حامی تولید، مشاهده نمی شود و لذا هدف این مقاله، آسیب شناسی قوانین و مقررات موجود در نظام اداری کشور می باشد که با محوریت رفع موانع تولید تصویب و اجرایی شده اند و در پایان مجموعه راهکارهای مرتبط در این زمینه که براساس تحلیل مطالعات پژوهشگران جمع بندی شده است و پیشنهادات کاربردی، ارائه می گردد.

روش شناسی پژوهش

مقاله حاضر از نوع مروری روایتی (توصیفی) می باشد. روش جمع آوری داده و محتوا از طریق روش کتابخانه ای شامل جستجوی الکترونیکی مقالات با استفاده از پایگاه ها و سایت های معتبر نمایه مقالات ایران بوده است. داده های مربوط به این

1. Civilica
2. Emerald
3. Barriers to production
4. Economy

عنوان "درآمدی بر نقش مقررات‌زدایی در بهبود کیفیت اجرای حق توسعه اقتصادی: با تاکید بر قانون برنامه ششم توسعه ایران" اعلام داشتند مقررات‌زدایی به عنوان یک مکانیزم موثر مورد توجه برای این منظور با حذف یا کاهش مقررات مانع در حوزه‌های تولیدات داخلی و فضای کسب و کار، سرمایه‌گذاری خارجی، اشتغال، دسترسی به بازار آزاد و خصوصی‌سازی اجرای مطلوب حق توسعه اقتصادی را تضمین می‌نماید.

جلیلیان و همکاران (۲۰۰۷) در مقاله خود با استفاده از یک مدل اقتصادسنجی به بررسی اثر قوانین و مقررات حکومتی بر رشد اقتصادی در بین کشورهای در حال توسعه می‌پردازند. براساس این مقاله قوانین و مقررات یک کشور می‌تواند به عنوان یکی از معیارهای حکمرانی خوب در نظر گرفته شود. در این مقاله این فرضیه که کیفیت و کارایی قوانین، عملکرد اقتصادی یک کشور را تحت‌تأثیر قرار می‌دهد، در قالب دو مدل داده‌های مقطعی و پانل مورد بررسی قرار گرفته است. روبرج و جسویت (۲۰۱۲) در پژوهش خود تحت عنوان «معرفی مدیریت دولتی در اقتصاد جهانی» به تاثیر دوسویه میان نظام اداری و ویژگی‌های نظام اقتصادی و سیاسی و فرهنگی جامعه اشاره می‌نماید. به عقیده ایشان نظام‌های اقتصادی و ساخت اقتصاد بخش عمومی از عناصر تاثیرگذار بر نظام اداری است.

تولید ملی

تولید ملی یا محصول ملی در علم اقتصاد به ارزش پولی همه کالاها و خدماتی که در دوره معینی - معمولاً یک سال - در کشوری تولید شده، گفته می‌شود. به این اعتبار تولید ملی یک جریان در واحد زمان است و معمولاً بر حسب دلار در سال، پوند در سال، ریال در سال و مانند اینها بیان می‌شود. درآمد ملی به ارزش پولی تمامی درآمدهایی که در دوره معینی در کشوری، در جریان تولید، کسب شده گفته می‌شود. ارزش پولی تمام هزینه‌هایی است که در دوره معینی در کشوری پرداخت شده است. بنابراین تولید ملی را بسته به اینکه هزینه‌های تولید هزینه ملی از آن کم شده یا نه، می‌توان به دو زیرشاخه تقسیم نمود. تولید خالص ملی و تولید ناخالص ملی در تعریف تولید (محصول) یا درآمد یا هزینه ملی، (احراری رودی، ۱۳۹۱).

نظام اداری

نظام اداری به عنوان رکنی مهم در تعیین آثار قوانین و مقررات و واسطه اصلی میان سیاستگذاران و فعالان اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌رود و اهداف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بدون وجود ابزاری به نام نظام اداری تحقق‌پذیر نیست

همکاری بین بنگاه‌های کشاورزی و دولت باعث شده است که در کلیه استراتژی‌های کلیدی رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و برنامه‌های عملیاتی آن‌ها، بخش خصوصی بیش از حد تعادلی از دولت انتظار کمک داشته باشد.

اصغری و همکاران (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان "نقش دولت در تحول نظام اداری" به نقش نظام اداری در ابعاد مختلف توسعه کشور از جمله توسعه اقتصادی پرداخته است و نتایج نشان داد نقش نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که بدون داشتن نظام اداری کارآمد و اثربخش دستیابی به اهداف مدنظر عملی نیست.

خاندوری (۱۳۹۴) در مقاله خود تحت عنوان «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» از ضعف حرفه‌گرایی و مشارکت‌جویی، تمرکز محوری و فرصت‌های نابرابر، فساد در دیوان‌سالاری، ضعف مدیریت منابع انسانی و نظام ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به عنوان آسیب‌های محوری نظام اداری یاد کرده است و استدلال نموده است در صورت عدم چاره‌جویی برای این آسیب‌ها، تدوین اسناد بالادستی و تصویب قوانین و مقررات مناسب نخواهد توانست به تحقق اقتصاد مقاومتی کمک شایانی کند و رفتارهای عاملان اقتصادی را متحول سازد.

نتایج حاصل از برآورد مدل پژوهش کریمی و همکاران (۱۳۹۶) با عنوان "بررسی نقش و اثرات حکمرانی خوب در رشد اقتصادی ایران" نشان می‌دهد که حکمرانی دارای تأثیرگذاری مثبت و معناداری بر رشد اقتصادی است. نتایج سایر متغیرها نیز دال بر وجود رابطه مثبت بین نرخ اشتغال، سرمایه‌گذاری، درآمدهای مالیاتی، مخارج واقعی دولت و نرخ تورم با رشد اقتصادی است. همچنین باز بودن تجاری تأثیر منفی بر رشد اقتصادی ایران داشته است.

نتایج مقاله محمدی و همکاران (۱۳۹۷) با عنوان "پویایی‌های کلان اقتصادی مقررات‌زدایی در بازارهای محصول و کار در کشورهای منا" نشان می‌دهد مقررات‌زدایی در بازارهای محصول و کار در کوتاه‌مدت باعث کاهش رشد اقتصادی و افزایش بیکاری می‌شود و آثار رکودی دارد، اما در بلندمدت افزایش رشد اقتصادی و کاهش بیکاری را به همراه خواهد داشت. برخلاف مقررات‌زدایی در بازار محصول، مقررات‌زدایی در بازار کار منجر به پویایی‌های بزرگ در رشد اقتصادی و اشتغال نمی‌شود.

تیموری و همکاران (۱۳۹۹) در یافته‌های پژوهش خود تحت

(خاندوزی، ۱۳۹۴).

مانند اقتصاد مبتنی بر درآمد نفتی که دولت و نظام‌های اداری آن، خود را در برابر شهروندان مسئول نمی‌دانند؛ در اقتصادهای آزاد، دولت‌ها حداقل دخالت را در امور اقتصادی دارند و نظام‌های اداری را تنها در جهت تسهیل فعالیت سایر بخش‌ها طراحی می‌کنند و چون منابع درآمدی خود را از محل مالیات و عوارض تأمین می‌کنند، به جامعه و مالیات‌دهندگان پاسخگوتر هستند. دولت‌هایی که در عرصه‌های اقتصادی فعال هستند و نقش حداکثری در این عرصه ایفا می‌کنند، چون مسئول حوزه‌هایی که فعالیت می‌کنند با بخش خصوصی مشترک است، خود را رقیب آنها می‌دانند و از این منظر نظام اداری در خدمت‌دهی به این بخش حداکثر محدودیت را اعمال می‌کنند. از این رو نظام‌های اداری به پدیده رانتی دچار می‌شوند و فساد از چالش‌های بارز این گونه نظام‌ها خواهد بود (خاندوزی، ۱۳۹۴).

موانع تولید ملی

بر اساس پژوهشی که (احراری رودی، ۱۳۹۱) تحت عنوان «موانع تحقق تولید ملی و راهکارهای رفع آنها در جهت حمایت از سرمایه و کار ملی» انجام داده است موانع تولید می‌تواند به صورت زیر دسته‌بندی شود:

۱. موانع ناشی از قوانین و مقررات موجود
بخشی از قوانین مبتلابه بخش صنعت کشور عبارت است از: قانون کار، قانون تأمین اجتماعی، قانون مالیات‌های مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده، قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی، تصویب‌نامه هیات وزیران در خصوص ایجاد تحرک اقتصادی، رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب‌وکار، قانون مجازات اخلاص‌گران در صنایع، قانون حمایت از ایجاد نواحی صنعتی روستائی و نظایر این قوانین. شکی نیست که اهداف موردنظر در اجرای این قوانین، از سوی جامعه تولیدی کشور پذیرفته هستند، ولی نگرش غیرجامع‌گرایانه در تدوین این قوانین و ارائه روش‌های دست‌وپا‌گیر برای رسیدن به این اهداف، بخش‌هایی از این قوانین را به صورت موانعی در راه تولیدکنندگان درآورده است، به گونه‌ای که عوارض ناشی از آنها، دقیقاً خلاف مقصود تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان این قوانین هستند؛ برای نمونه، می‌توان به اثر منفی آنها در ایجاد اشتغال اشاره نمود.

۲. موانع ناشی از ناهماهنگی نهادهای مالی و اعتباری
با وجودی که هدف از ساخت نهادهای مالی و اعتباری گردش پول و ایجاد زمینه لازم برای سوددهی بیشتر فعالیت‌های اقتصادی است و این امر جز با تسهیل دسترسی تجار و صنعتگران به منابع مالی مطمئن و کم هزینه امکان‌پذیر نیست، عملکرد

نظام اداری و اجرایی حاکم برای هر کشور، یک سیستم و نظام چندوجهی است که تشکیلات و سازمان کار آن تنها یک جزء از آن است. تغییر و تحول ساختاری همواره در نظام اداری به عنوان راه حل اساسی مورد توجه بوده و دولت‌ها در دوره‌های مختلف کوشیده‌اند تا از این طریق نظام اداری را متحول و اصلاح کنند. تغییرات تشکیلاتی متعدد و متنوع، نشانگر گرایش متولیان ساختار کلان دولت است، اما نکته‌ای که باید به آن توجه شود، نحوه عملکرد و کارکرد ساختار دولت است. مشکل سازمان‌های اداری کشور ضمن آنکه ناشی از نقص ساختاری است، حاصل ضعف سبک‌ها، نظام‌ها و روش‌های مدیریتی مدیران دستگاه‌های اجرایی، نامشخص بودن یا ابهام در اهداف و راهبردها، بی‌انگیزگی نیروی کار و مسائل مدیریت منابع انسانی، فناوری‌ها و شیوه‌های ناکارآمد انجام امور، ضعف مدیریت منابع، فرهنگ سازمانی ضعیف و نظایر این‌هاست که اصلاح آنها تا حدودی دشوارتر و از نظر زمانی دیربازده است. بر این اساس چنانچه هدف، سرآمدی و تعالی بخشی به نظام اداری مدنظر باشد، اصلاح نظام اداری و تغییرات ساختاری باید در نظر گرفته شود. ساختار سازمانی نظام اداری یکی از عوامل توانمندساز برای تحقق اهداف توسعه‌ای و در نهایت تحقق چشم‌انداز بیست‌ساله کشور است (سلیمانی و چراغی، ۱۳۹۶).

نقش نظام اداری در توسعه اقتصادی و رفع موانع

تولید

توسعه هر کشور در ارتباط تنگاتنگ با نظام اداری، اثربخشی آن و مدل توسعه‌ای که نظام اداری تابع آن است قرار دارد. نقش تعیین‌کننده نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به قدری حائز اهمیت است که در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه و نیز چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴ شمسی) ترجمان یافته است. به طور کلی نظام اداری هر حکومتی نشان‌دهنده نگرش دولت به نحوه اداره و مدیریت آن کشور می‌باشد؛ به طوری که بدون داشتن نظام اداری کارآمد و اثر بخش دستیابی به اهداف مدنظر عملی نیست و کیفیت و اثربخشی مدیریت نظام اجرایی به عنوان عامل حیاتی و مهم در تحقق برنامه‌های توسعه و کامیابی و رفاه ملت‌ها ضروری به نظر می‌رسد (اصغری و زنونزی، ۱۳۹۳).

ارتباط نظام اداری با نظام اقتصادی کشور

بررسی‌ها نشان می‌دهد برخلاف اقتصادهای تک محصولی

میزان فعالیت‌های صنعتی و افزایش تولیدات داخلی است.

۵. موانع ناشی از قاچاق و واردات بی‌رویه

نبود نظارت دقیق بر ورود کالاهای قاچاق و رشد بی‌رویه واردات کالاهای خارجی از راه‌های ورودی کشور و عدم توان رقابت سالم برای تولیدکنندگان ایرانی، نه تنها انگیزه تولید و خلاقیت را از این تولیدکنندگان می‌گیرد، بلکه کالای تولیدی ایرانی در شرایط کیفی مساوی با عدم استقبال در بازارهای عرضه و تقاضای داخلی روبه‌رو می‌شود. امر نظارت دقیق بر ورود کالاهای خارجی به‌ویژه در شرایطی که اعمال فشارهای خارجی برای جلوگیری از رشد علمی و صنعتی کشور در سال‌های اخیر شدت یافته است، ضروری بوده و حمایت جدی از تولید و سرمایه ایرانی را می‌طلبد.

۶. موانع صادرات تولیدات داخلی

همه صاحب‌نظران اذعان دارند که رشد تولیدات داخلی در صورت یافتن بازارهای ملی و فراملی محقق می‌شود. به طور کلی، بسنده کردن به مصرف داخلی و غفلت از بازارهای خارجی موجب رونق کامل صنایع کشور نمی‌شود. از آنجا که صدور محصولات داخلی به دیگر کشورها از یک سو درآمد ملی ایجاد می‌کند و از سوی دیگر، ارتباطات اقتصادی موجبات تنظیم روابط خارجی و آثار مثبت در امنیت ملی را به دنبال دارد، صادرات محصولات بنگاه‌های تولیدی باید از راه‌های گوناگون تشویق شوند؛ به حداقل رساندن عملیات بانکی و گمرکی، تداوم جوایز صادراتی، ایجاد تسهیلات جدید از جمله این مشوق‌ها هستند و لازم است تمهیدات نوینی که با جهانی شدن اقتصاد همخوانی دارند، در راستای افزایش صادرات غیرنفتی اندیشیده شود که در این زمینه، توجه به روش دیگر کشورها در حمایت از صادرکنندگان خود مفید خواهد بود تا جای خالی حمایت‌های دیپلماتیک به خوبی پر شود (احراری رودی، ۱۳۹۱).

مروری بر ظرفیت‌های نظام اداری (از منظر

قوانین و مقررات) مرتبط با تولید ملی و رفع موانع

تولید

از منظر تقنینی، به نظر می‌رسد با وجود قوانین و مقررات متعدد موجود، نظام اداری ایران در حوزه نگارش و تدوین قوانین مرتبط با حوزه اقتصاد، تولید و سرمایه‌گذاری، با کمبودی مواجه نباشد. برخی از قوانین در خصوص حمایت از تولید که به صورت مستقیم یا غیرمستقیم به این مهم پرداخته‌اند در ادامه بیان می‌گردد:

۱. قانون ثبت شرکت‌ها (۱۳۱۰) به عنوان قدیمی‌ترین قانون

کنونی مؤسسات بانکی، موجب کشاندن قاطبه جامعه و فعالان اقتصادی خرد و کلان به سمت فعالیت‌های مجازی اقتصادی با بازده فوری شده و این موضوع باعث شده است تا متخصصین و صنعتگران دارای خلاقیت و نوآوری که سرمایه‌ای جز فکر و اندیشه خود ندارند، از دستیابی به منابع مالی محروم شوند و فعالان درستکار عرصه تولید نیز از تسهیلات بازار سرمایه بهره‌مند نشوند (احراری رودی، ۱۳۹۱).

به نظر می‌رسد علت این امر ریسک‌های مختلف پیش‌روی سرمایه‌گذاران باشد. از جمله ریسک مالی، ریسک تورم، ریسک نرخ ارز و غیره. چنانچه با هماهنگی نهادهای مالی و اعتباری ریسک‌ها از جمله ریسک نوسانات ارز به خوبی پوشش داده شود و همچنین اخذ تسهیلات بانکی برای واحدهای تولیدی و فعالان اقتصادی تسهیل و زمینه برای رشد اقتصادی فراهم گردد و شاهد تمرکز سرمایه‌گذاری روی بخش تولید و پویایی اقتصاد کشور باشیم.

۳. موانع ناشی از نبود اطمینان نسبت به سرمایه‌گذاری

بی‌ثباتی قوانین و روش‌های اجرایی آنها و نیز برخوردهای چندگانه با فعالان اقتصادی که بدون در نظر گرفتن پیامدهای سوء این گونه رفتارها و به ویژه تأثیر آنها بر صاحبان سرمایه درستکار صورت می‌پذیرد، موجب آن می‌شود که اطمینان از سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اقتصادی درازمدت (که ایجاد و راهبری صنایع تولیدی بخشی از این فعالیت‌ها است) گرفته شود. از آنجا که کشور ما از تلاطم‌های سال‌های آغازین تثبیت نظام جمهوری اسلامی گذر کرده و قوانین ناظر به حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید داخلی در دهه‌های اخیر به حد کفایت مصوب شده‌اند، شایسته نیست که این نظام اسلامی که هم نفی نظام سرمایه‌داری لجام‌گسیخته لیبرال و هم نفی نظام اشتراکی محدودکننده کمونیسم را کرده، هنوز به ثبات کافی برای ایجاد اطمینان در سرمایه‌گذاران مشروع داخلی نرسیده باشد.

۴. موانع ناشی از شرایط خارجی

در سال‌های اخیر، کشور ما شاهد اعمال محدودیت‌های منبعث از فشارهای برخی کشورها به جامعه بین‌المللی برای جلوگیری از رشد علمی و صنعتی جمهوری اسلامی ایران بوده است؛ صرف‌نظر از اینکه چنین محدودیت‌هایی، اعم از اینکه توسط دولت‌های خاص یا توسط نهادهای بین‌المللی اعمال شده باشند، قانونی هستند یا خیر، بایستی به میزان تأثیر واقعی آنها جدی گرفته شده و آثار آنها بررسی شوند. بدیهی است، چنین مطالعه‌ای برای یافتن راهکارهای رویارویی با این محدودیت‌ها و تصمیم‌های مناسب اقتصادی برای بالا بردن

- مرتبط با اقتصاد و سرمایه‌گذاری؛
۲. قانون جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری‌های خارجی (۱۳۳۴) و اصلاحیه آن در سال ۱۳۸۱؛
۳. قانون بانکداری بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲؛
۴. اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۱؛
۵. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی؛
۶. قانون کار جمهوری اسلامی ایران؛
۷. قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب سال ۱۳۸۶ و قانون اصلاح ماده ۱ آن.
۸. قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار که در سال ۱۳۹۰ با تمرکز بر اصلاح مقررات در قالب مقررات‌زدایی تصویب گردید.
۹. ابلاغ سیاست‌های کلی اشتغال در سال ۱۳۹۰ با رویکرد حمایت از تولید و آموزش نیروی متخصص، ایجاد فرصت‌های شغلی پایدار، بهبود محیط کسب‌وکار و اشتغال مولد در بخش‌های خصوصی.
۱۰. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی^۲ که بر مبنای اصل ۱۱۰ قانون اساسی در سال ۱۳۹۱ در ۲۳ بند تصویب و ابلاغ گردید.
۱۱. قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب سال ۱۳۹۴ در ۶۰ ماده؛
۱۲. قوانین برنامه پنج‌ساله از جمله قانون برنامه ششم توسعه^۳؛ (۱۳۹۵-۱۳۹۹) با هدف تحقق اهداف مندرج در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و سیاست‌های پیش‌بینی شده در سند اقتصاد مقاومتی.
۱۳. قانون حداکثر استفاده (۱۳۹۸)؛ از جمله سیاست‌های اتخاذ شده به منظور اصلاح قوانین در قالب مقررات‌زدایی به منظور بهبود تولیدات داخلی در قانون حداکثر استفاده و الزام بخش عمومی به ارجاع کار به شرکت‌های ایرانی چه به صورت شرکت صرفاً ایرانی یا شرکت ایرانی- خارجی که حداقل باید ۵۱ درصد ارزش انجام کار به دست شرکت ایرانی باشد، است.
۱۴. قانون ساماندهی و حمایت از مشاغل خانگی؛
۱۵. قانون تسهیل رقابت و منع انحصار؛
۱۶. قانون تجارت الکترونیک؛
۱۷. قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن؛
۱۸. مصوبه تشکیل کارگروه حمایت از تولید
۱۹. قانون تشکیل شورای رقابت؛
۲۰. قانون تشکیل صندوق توسعه ملی؛
۲۱. قانون ارتقا کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی؛
۲۲. قانون ممنوعیت خرید کالاهای خارجی برای نمونه یا مشابه تولید داخلی؛
۲۳. قانون هدفمندی یارانه‌ها؛
۲۴. قوانین جدید گمرکی؛
۲۵. قانون حمایت از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان؛
۲۶. قانون تشکیل موسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی؛

آسیب‌شناسی و تحلیل برخی از قوانین و مقررات

همان‌طور که در بخش‌های مختلف این مقاله آمده است، کشور ما از لحاظ قوانین و مقررات حوزه تولید و اقتصاد دارای کمبود نمی‌باشد و نظام اداری کشور در این خصوص دارای بیشترین و متنوع‌ترین قوانین مربوط به این بخش است. اما مطالعه و تحلیل پژوهش‌های صورت‌پذیرفته نشان می‌دهد که عدم موفقیت تلاش‌های انجام شده در خصوص ارتقای تولید ملی و نیز رفع موانع موجود، حاصل برخی نقاط ضعف موجود در نظام اداری است که اکنون به چالشی در حوزه تولید و اقتصاد کشور بدل شده است.

در یک بررسی علل ناکامی در ارتقا تولید ملی را در قوانین اخیر کشور جستجو کردیم که به برخی از آنها اشاره می‌گردد:

الف- سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله): با مرور سریع بر مفاد این سیاست‌ها، نقش پررنگ قوانین و مقررات و نظام‌های مختلف پولی، مالی، اداری، توزیع و غیره به وضوح مشخص می‌گردد. اشاره صریح به مواردی نظیر: اصلاح و بازسازی ساختار حمایت قانونی از حقوق اشخاص حقیقی و حقوقی، بهبود فضای کسب‌وکار با هدف افزایش تولید ملی و اصلاح زمینه‌های فرهنگی، قانونی، اجرایی و اداری، تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات (از جمله اصلاح قانون پولی و بانکی، تأمین اجتماعی و مالیات‌ها) برای تسهیل فعالیت در بخش‌های تولیدی و رفع موانع سرمایه‌گذاری در سطح ملی با رویکرد ثبات نسبی در قوانین و مواردی از این قبیل، همگی ضرورت و اهمیت نقش نظام‌های کلان کشور از جمله نظام اداری و نیز قوانین و مقررات مرتبط با آن را یادآور می‌شود.

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله)

۳. قانون برنامه ششم توسعه برای اجرا در سال‌های ۱۳۹۵-۱۳۹۹ تدوین گردیده است که با توجه به نتایج نامطلوب برنامه‌های پیشین، شاهد ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله هستیم.

شرایط بازار از طریق کاهش مداخله دولت باشد، نیستیم. اگر چه اقداماتی به منظور رشد و توسعه اقتصادی در زمینه افزایش رقابت‌پذیری، توسعه بازار سرمایه، اجازه حضور و مشارکت مؤسسات مالی و اعتباری اتخاذ گردیده است، اما نه تنها کافی نبوده بلکه اتخاذ تصمیمات عجولانه برای کنترل بازار نتیجه معکوس نیز به همراه داشته است. ایجاد ستاد تنظیم بازار و رویکرد مجازات‌محور در خصوص قیمت‌ها از طریق سازمان تعزیرات حکومتی، حکایت از بازاری کنترل شده و محدود در قالب مقررات دارد که با این شرایط اصلاح مقررات کمکی به بهبود آن نخواهد کرد (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹).

نتایج بررسی‌ها در مقاله (حیدری اوصالو، ۱۳۹۷) با عنوان «بررسی موانع حمایت از تولید ملی و چرایی عدم کارایی آن در بهبود اقتصاد» نشان داد مهم‌ترین عواملی که عدم کارایی رویکردهای حامی تولید ملی را ناکارآمد می‌سازد، رویکردهای نامناسب به برنامه‌های توسعه، فقدان استراتژی‌های توسعه صنعتی و مانع ذهنی می‌باشد.

راهکارها

نظام اداری کشور به عنوان ابزار اجرایی در اداره کشور و راه تحقق اهداف توسعه و پیشرفت کشور به نوعی به ساختارهای حاکمیتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی کشور وابسته است و سلامت و تحول آن لازمه تحقق اهداف برنامه‌های توسعه بوده و یکی از مولفه‌های اساسی در مقوله رشد از جمله رشد اقتصادی کشور است. در ادامه جمع‌بندی مجموعه راهکارهای مرتبط با مانع‌زدایی از تولید، در دو بعد تقنینی و نظارتی ارائه می‌گردد.

راهکارهای مرتبط با بعد تقنینی:

هدف از ارائه راهکارهای تقنینی، تعریف یا تدوین قانون جدید نمی‌باشد، چراکه نظام اداری کشور از نظر قوانین و مقررات ناظر بر حوزه تولید و اقتصاد بسیار غنی بوده و آنچه به عنوان حلقه مفقوده می‌توان از آن یاد نمود، حاکمیت اثربخش قانون از طریق ضمانت اجرایی، اصلاح یا بازپیرایی آن قوانین است.

• مجوززدایی

صدور مجوزها یکی از موانع اصلی کسب‌وکار مطرح شده است به طوری که یکی از گلايه‌های بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در ایران، فرایند غیرشفاف، طولانی و پرهزینه اخذ مجوز برای شروع کسب‌وکار می‌باشد. «مجوززدایی» به عنوان پیش‌شرط و پیش‌نیاز «مقررات‌زدایی» محسوب می‌شود

ب- قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور: گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از عملکرد قانون رفع موانع تولید در حوزه بازارهای مالی در سال ۱۳۹۸ حاکی از آن است که این قانون در راستای تحقق اهداف خود موفق نبوده و دلیل آن هم رکود نسبی در اقتصاد کشور و اثرات آن بر بازار مالی و بخش حقیقی اقتصاد، نبود عزم جدی در دستگاه‌ها و نهادهای دارای مسئولیت، عدم پیش‌بینی ضمانت‌های اجرایی در تکالیف دستگاه‌ها، پراکندگی، نبود انسجام و برخی ابهامات در احکام قانون، احاله کردن برخی تصمیمات اساسی به آیین‌نامه‌های اجرایی و اثرگذاری آن بر طولانی شدن اتخاذ تصمیم در دولت و فشار گروه‌های ذینفع نسبت به تغییر مفاد آیین‌نامه‌ها و تصمیمات دولت بیان گردیده است (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹).

در بخشی از گزارش دیوان محاسبات کشور (dmk.ir-1400.3.9) آمده است تنها ۳۶/۵ درصد از قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقا نظام مالی کشور (مصوب سال ۱۳۹۴) اثربخش بوده است و ۴۵/۹ درصد عملکرد فاقد اثربخشی داشته‌اند. همچنین ۱۴/۵ درصد نیز کلاً فاقد عملکرد بوده و ۳/۱ درصد عملکرد ناکار داشته‌اند.

ج- قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار: گزارش نظارتی مجلس درباره اجرای قانون بهبود مستمر کسب‌وکار نشان می‌دهد عمده موارد بیان شده در قانون با اجرای ناقص یا عدم اجرا مواجه بوده است. از جمله عوامل اصلی عدم ثبات قوانین و مقررات در کشور و اصلاحیه و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام هر یک از قوانین و مقررات و همچنین تورم قوانین و مقررات، عدم دریافت نظرات بخش خصوصی بیان شده، ابهام در نهاد مسئول ایجاد و اداره پنجره واحد و عدم ارائه پیشنهاد وضع، اصلاح یا حذف مقررات از طریق دبیرخانه شورای گفتگو و اساساً نداشتن ضمانت اجرای کافی در مورد پیشنهادات شورای گفتگو در فرآیند مقررات‌زدایی می‌باشد (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹).

د- قانون برنامه ششم توسعه: گزارش سازمان برنامه و بودجه از عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷ نشان می‌دهد که سیاست‌های اعمال شده در بهبود فضای تولیدات داخلی و کسب‌وکار با موفقیت مواجه نبوده است. قانون برنامه ششم توسعه با آنکه با سیاست بهبود شرایط بازار و افزایش رقابت‌پذیری و مشارکت بخش خصوصی تنظیم گردید اما در عمل شاهد اقدام جدی در اصلاح قوانینی که موجب بهبود

بانکی، «بیمه گذار مکلف است» در قوانین بیمه، «صادرکننده مکلف است» در قوانین گمرکی و غیره در قوانین ما بسیار مشهود است (فرجیها و همکاران، ۱۳۹۷).

جهت پررنگ نمودن بعد حمایت گر قوانین و مقررات و در راستای حمایت از بخش خصوصی و با در نظر گرفتن سایر ضوابط قانونی و سهم هر دو طرف در قوانین جاری، می توان بخشی از مفاد قانونی را بازنگری و به صورت عباراتی نظیر «دولت/ بانک/ سازمان/ گمرک/ دستگاه های اجرایی مکلف است» با بار حمایتی مثبت از بخش خصوصی و فعالان سرمایه گذاری و کارآفرینان در قانون پیش بینی نمود.

• اصلاح قوانین و مقررات در حوزه تولیدات داخلی

در قانون برنامه ششم توسعه اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل فعالیت در بخش های تولیدی و رفع موانع آن با هدف تحقق اهداف مندرج در سند چشم انداز بیست ساله و همچنین با لحاظ سیاست های پیش بینی شده در سند اقتصاد مقاومتی همراه بوده است.

برخی از اقدامات صورت گرفته در این قانون از طریق اصلاح قوانین و مقررات با هدف بهبود در حوزه تولیدات داخلی است. یکی از این موارد تجهیز منابع مالی مورد نیاز از خطوط اعتباری بانک های خارجی (فاینانس) و سرمایه گذاری خارجی است (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹).

• اصلاح ساز و کار بانکی

ساز و کار فعلی نظام بانکی به منزله مرجع اصلی تامین مالی در فرآیند تولید و سرمایه گذاری، مناسب نیست. هیچ گونه تفکیک و تخصص گرایی در قانون دیده نمی شود و بانک در پذیرش انواع سپرده ها، حتی با ماهیت غیرتجاری و اعطای انواع تسهیلات بانکی آزاد است (نوری و طباطبائی، ۱۳۹۷). همچنین براساس نتایج به دست آمده در مقاله ای با عنوان «موانع تولید بنگاه های صنعتی استان تهران از نظر تولیدکنندگان و سرمایه گذاران»، ۵ عامل به عنوان موانع عمده و مهم تولید صنایع مورد تحقیق استخراج شد که یکی از آنها مشکلات مربوط به سیستم بانکی، می باشد (بختیاری، ۱۳۹۶).

به نظر می رسد تفکیک بانک ها از لحاظ اعطای تسهیلات و اعتبارات براساس نوع فعالیت فعالان اقتصادی و غیراقتصادی و تخصص گرایی در این زمینه، راهکار مناسبی باشد. از طرفی موارد پیش بینی شده در مفاد ماده ۱۹ قانون رفع موانع تولید را که اذعان می دارد بانک های متولی امر مکلفند متناسب با بازپرداخت هر بخش از تسهیلات، نسبت به آزادسازی

که خود مستلزم اصلاح رویه ها و ترتیبات نظام اداری است (مرکزالمیری، ۱۳۹۹).

• مقررات زدایی

یکی از موانع اجرای مطلوب حق توسعه اقتصادی، انباشت مقرراتی است که از یک سو امکان دخالت دولت در اقتصاد را فراهم می کند و از سوی دیگر مانعی برای مشارکت مردم در بازار اقتصادی است. دولت ها از طریق وضع مقررات، امکان مداخله خود در بازار و فعالیت های اقتصادی را فراهم می کنند و این امر منجر به آن می گردد که هرچه اندازه دخالت دولت بیشتر شود، حدود فعالیت بخش خصوصی کاهش یابد. در حقیقت تحت تاثیر اندیشه های حاکمیت محور دولت ها دخالت در امور اقتصاد را حق خود می دانند.

به عقیده پژوهشگران به منظور اعمال موثر مقررات زدایی، اقداماتی چون افزایش اختیارات هیات مقررات زدایی، استفاده از نظرات اساتید و خبرگان دانشگاهی در فرآیند شناسایی و حذف یا اصلاح مقررات، مشارکت جدی فعالان اقتصادی در فرآیند مقررات زدایی، عدم ارجاع تصمیمات اساسی به آیین نامه های اجرایی و در صورت ارجاع؛ ساده سازی آیین نامه های اجرایی پیشنهاد می گردد. ضمناً مقررات زدایی از قوانینی منظر می باشد که مانعی مهم برای اجرای مطلوب حق توسعه اقتصادی میباشند (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹).

با توجه به ظرفیت های موجود کنونی و وجود قانون رفع موانع تولید مصوب سال ۱۳۹۴؛ و از طرفی کفایت مجموعه قوانین و مقررات تدوین شده؛ دستیابی به اهداف گفته شده در این راهکار دور از انتظار نمی باشد.

• قوانین مالیاتی

حوزه قوانین مالیاتی یکی از حساسترین موارد از منظر سرمایه گذاران و کارآفرینان به ویژه سرمایه گذاران خارجی می باشد که وضعیت مطلوبی ندارد به گونه ای که با اینکه صادرکنندگان از پرداخت مالیات و مالیات بر ارزش افزوده معاف هستند متأسفانه از عدم استرداد وجوه مالیات پرداختی ایشان برابر قانون گله مندند (فرجیها و همکاران، ۱۳۹۷) لذا بازبینی قوانین مالیاتی، اصلاح و تمهید ضمانت اجرایی برای آن از جمله راهکارهای حل مشکلات پیشنهاد می گردد.

• حمایت از بخش خصوصی در متن قوانین

استفاده مکرر و انبوه از عبارات «کارفرما مکلف است» در قانون کار، «مودی مکلف است» در قانون مالیات ها، «تسهیلات گیرنده مکلف است» در بخشنامه ها و قراردادهای

دستگاه‌های اجرائی موظف به همکاری با کمیته یاد شده و اجرای تصمیمات و دستورالعمل‌های آن می‌باشند. همچنین ماده (۷۰) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران درباره صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد، پس از پایان مدت آن قانون استمرار می‌یابد.

راهکارهای مرتبط با بعد نظارتی:

کلیه قوانین و مقررات هرچند راهگشا و مفید، بدون پیش‌بینی ابعاد کیفری و حقوقی در صورت عدم ایفای تعهدات متقابل، دارای ضمانت اجرایی کافی نخواهند بود. بعد نظارت و کنترل به همان اندازه مهم است که بعد قانونگذاری. نبود امکان نظارت دقیق به دلیل قلمرو گسترده قوانین و از طرفی فقدان ضمانت اجرایی لازم از سوی دستگاه‌های اجرائی به چالش جدی حوزه تولید و اقتصاد از منظر نظارتی تبدیل شده است. موارد نظارتی را از میان قوانینی نظیر قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار؛ قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی و قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز می‌توان جستجو نمود. در ادامه به برخی راهکارهای پیش‌بینی شده در بعد نظارتی که جهت تحقق اهداف ارتقا تولید و مانع‌زدایی از تولید مفید می‌باشند، اشاره می‌گردد:

۱. ضرورت نظارت و کنترل دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و لزوم اجرای مقررات قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع اشاره شده و مجازات متخلفین از اجرای مقررات (ماده ۱ قانون تعزیرات حکومتی)؛

۲. پیش‌بینی ضمانت اجرایی کیفری در بند الف ماده ۲۱ قانون حداکثر استفاده مصوب سال ۱۳۹۸ مبنی بر جرم‌انگاری رفتار در صورت عدم رعایت مفاد قانون مذکور؛

۳. پیش‌بینی «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به منظور حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی در زمینه حل مشکلات تامین منابع مالی با ایجاد هیأتی متشکل از خبرگان، تا در صورتی که دلایل بانک برای استتکاف از پرداخت تسهیلات مورد نظر، مورد تأیید هیأت مذکور واقع نشود، بانک موظف به پرداخت تسهیلات مورد نظر به متقاضی شود (تیموری و همکاران، ۱۳۹۹)؛

۴. تنظیم مقررات و آیین‌نامه‌های مناسب که به طور شفاف دربردارنده اقدامات تشبیهی برای افراد فاسد باشد و نظارت دقیق بر افراد مجری به وسیله قانون‌های الزام‌آور؛

وثیقه‌های مازاد یا تبدیل وثیقه مناسب با میزان باقی مانده تسهیلات اقدام نمایند؛ نباید از نظر دور داشت.

• اولویت قراردادن موضوع کاهش بوروکراسی و ساده‌سازی اداری از طریق تحقق دولت الکترونیک

جهت ساده‌سازی اداری در نظام اداری به منظور تسهیل در اجرای فرآیندهای اداری و اجرایی از ابزارهای متعددی بهره می‌گیرند. از جمله این ابزارها که از قضا نقش بسیار مهمی در چابک‌سازی فرآیندها دارد می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. استفاده از بستر دولت الکترونیک از طریق الکترونیکی نمودن همه فرآیندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و طراحی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی، سامانه‌های الکترونیکی و پلتفرم‌های تعاملی.

۲. میز خدمت الکترونیکی که در برخی از متون از آن به عنوان «پنجره واحد» یاد می‌شود که به معنای سازوکاری برای شفافیت، تسهیل و سرعت بخشیدن به همه امور در کسب و کارها و فرآیندهای اداری و اجرایی می‌باشد.

تاکید بر مقوله پنجره واحد در جز (ج) تبصره ذیل ماده ۲۰ و تبصره ۵ ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید و ارتقا نظام مالی کشور به صراحت ذکر و ساز و کار آن مشخص شده است. از طرفی اهمیت نیاز به بستر الکترونیکی جهت شفافیت و اطلاع‌رسانی انجام امور و نیز دولت الکترونیک در مفاد ماده ۷ و ماده ۱۹ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مشهود است؛ مطابق با ماده ۱۹ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، به منظور ایجاد شفافیت و امکان رقابت همه ذی‌نفعان در انجام معامله با دستگاه‌های اجرایی، «پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات موضوع ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات» به «پایگاه اطلاع‌رسانی جامع معاملات بخش عمومی شامل اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی نظیر خرید، فروش و اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و همچنین به تفکیک شهرستان، استان و ملی» توسعه و ارتقا یابد.

مطابق متن ماده ۷ همین قانون؛ به منظور ساماندهی و کاهش مراجعات نمایندگان دستگاه‌های اجرائی به واحدهای تولیدی، افزایش اعتماد متقابل میان دولت و کارآفرینان و در راستای تحقق دولت الکترونیک، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور موظف است با تشکیل «کمیته ساماندهی مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرائی به واحدهای تولیدی» ضمن دعوت از نمایندگان دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق‌ها، پیش‌نویس آیین‌نامه هرگونه بازدید و مراجعه نمایندگان دستگاه‌های اجرائی به واحدهای تولیدی را تدوین نماید و به تصویب هیأت وزیران برساند. کلیه

پیشنهادات

با عنایت به اهم موانع پیش‌روی تولید و سرمایه‌گذاری و الزامات تحقق بخشی به شعار سال، برخی از پیشنهادات در این خصوص به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

۱. مطالعه و بررسی راهکارهای بهبود محیط کسب و کار و ثبات بخشی به اقتصاد با استفاده از نظرات خبرگان حوزه اقتصادی و فعالان این بخش.

۲. تحلیل و ارزیابی و ارائه راه حل برای بهبود محیط مقرراتی کشور از طریق اجرای دقیق قوانین و مقررات، استفاده از ظرفیت‌های بلااستفاده قوانینی که علی‌رغم تصویب به دلایل مختلفی نظیر حاکمیت سلیقه‌ها اجرایی نشده است. بسیاری از مشکلات حال حاضر اقتصاد کشور نیاز به تصویب یا تعریف قوانین و مقررات جدیدی ندارد و با اجرای درست و دقیق قوانین مصوب بخش اعظمی از مشکلات حل خواهد شد.

۳. حل مشکلات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران و کارآفرینان به صورت اولویت قراردادن بخش تولید جهت اخذ تسهیلات، کاهش فشارهای مالیاتی و بانکی و غیره.

۴. پوشش ریسک‌های پیش‌بینی نشده نظیر ریسک مالی، ریسک نرخ ارز، ریسک تورم تا حد امکان توسط سیستم بانکی.

۵. تامین و تزریق تجهیزات و فناوری مناسب برای تولیدکنندگان و فعالان بخش تولید کشور (در صورت ضرورت با استفاده از مناسبات بین‌المللی) و متعاقب آن ایجاد راه دسترسی تولیدکننده به بازارهای خارجی و بین‌المللی برای کسب درآمد صادراتی.

۶. حمایت همه جانبه از تولیدکنندگان داخلی؛ طبق ماده ۴۳ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ و اصلاحات بعدی آن و دارندگان ردیف در قوانین بودجه سنواتی مکلفند با رعایت قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱، در برگزاری مناقصه‌ها از تولیدکنندگان داخلی موضوع مناقصه با اولویت محصولات مذکور دعوت و در شرایط مساوی به لحاظ قیمت و کیفیت بین تولیدکنندگان داخلی و خارجی موظف به خرید و عقد قرارداد با تولیدکننده داخلی هستند.

۵. تقویت کنترل‌های داخلی در سازمان‌ها شامل حسابرسان داخلی و ترویج خودارزیابی شرکتها و سازمان‌ها و پاسخگویی بیشتر (خاندوزی، ۱۳۹۴).

نتیجه‌گیری

نظام اداری کشور علاوه بر اینکه دارای ظرفیت‌های بالایی از نظر قوانین و مقررات در حوزه اشتغال، تولید و اقتصاد است پیش از هر گونه اقدام جهت تدوین قانون جدید دیگری، نیازمند پالایش قوانین قبلی، اصلاحات لازم و تغییرات اثربخش در این زمینه می‌باشد. چرا که عدم حاکمیت قانون و عدم اجرای صحیح ضوابطی که به منظور تسهیل تولید و پیشرفت اقتصاد تدوین شده‌اند و از طرفی تدوین بی‌حاصل و بدون برنامه قوانین و مقررات نه تنها راهگشای حل مشکلات ذکر شده نمی‌باشد؛ بلکه انباشت و تورم قوانین و مقررات، مانع بزرگ‌تری در این راه پدید خواهد آورد. در یک جمع‌بندی و به طور خلاصه برخی دلایلی که باعث شده است نظام اداری کشور در حوزه مانع‌زدایی از تولید موفق عمل نکند به شرح ذیل می‌باشد:

۱. موانع ناشی از قاچاق و واردات بی‌رویه؛

۲. موانع صادرات تولیدات داخلی؛

۳. موانع ناشی از قوانین و مقررات موجود؛

۴. موانع ناشی از ناهماهنگی نهادهای مالی و اعتباری؛

۵. موانع ناشی از نبود اطمینان نسبت به سرمایه‌گذاری؛

۶. موانع ناشی از شرایط خارجی.

ضمناً از موارد ذیل نیز می‌توان به عنوان علل زمینه‌ساز عدم موفقیت ساختار نظام اداری در خصوص رفع موانع تولید نام برد:

۱. حاکمیت سلیقه‌ها و ضعف در حاکمیت قانون در بخش اقتصاد؛

۲. ارائه و تکرار قوانین و دستورالعمل‌های پیشین در قالب دستورالعمل‌های جدید بدون ضمانت اجرایی؛

۳. مشارکت‌پذیری ضعیف (مشارکت ندادن ذینفعان در مراحل تهیه و تدوین قوانین و دستورالعمل‌ها)؛

۴. فرآیندهای غیرشفاف، طولانی و پرهزینه اخذ مجوزهای کسب و کار؛

۵. سازوکارهای نامناسب اداری و اجرایی (از جمله سازوکارهای بانکی).

در نهایت براساس تحلیل، مطالعه و بررسی حاصل پژوهش‌های محققان و علمای اقتصاد و مدیریت مجموعه راهکارهای مفید در دو بعد تقنینی و نظارتی جهت موفقیت نظام اداری و نیز کاهش اصطکاک بین دولت و فعالان اقتصادی، ارتقا تولید ملی و مانع‌زدایی از تولید؛ ارائه گردید.

منابع

۱. احراری رودی، محی‌الدین (۱۳۹۱). «موانع تحقق تولید ملی و راه کارهای رفع آنها در جهت حمایت از سرمایه و کار ملی»، اولین همایش ملی توسعه سواحل مکران و اقتدار دریایی جمهوری اسلامی ایران، دانشگاه دریانوردی و علوم دریایی چابهار
۲. اصغری یالقوز آعاجی رعنا، محسنی زنوزی سیدجمال الدین (۱۳۹۳). «نقش دولت در تحول نظام اداری کشور»، مجله اقتصادی شماره‌های ۵ و ۶، صفحات ۴۱-۵۴
۳. بختیاری، مریم و افقه، سید مرتضی (۱۳۹۶). «موانع تولید بنگاه‌های صنعتی استان تهران از نظر تولیدکنندگان و سرمایه‌گذاران»، سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، حسابداری و اقتصاد دانش‌بنیان با تاکید بر اقتصاد مقاومتی، تهران.
۴. تیموری جلال، صادقی محمد، عسگرخانی ابومحمد (۱۳۹۷). «نقد موانع بین‌المللی و ملی حمایت از تولید داخلی و راه کارهای حقوقی»، ماهنامه علمی پژوهشی پژوهش‌نامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هجدهم، شماره ۵، صص ۳۹۳-۳۷۵.
۵. حیدری اوصالو، وحید (۱۳۹۷). «بررسی موانع حمایت از تولید ملی و چرایی عدم کارایی آن در بهبود اقتصاد»، دوازدهمین کنگره ملی پیشگامان پیشرفت، تهران.
۶. خاندوزی، سید احسان (۱۳۹۴). «درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۸) تحول نظام اجرایی و اداری پیش شرط اثربخشی سیاست‌های اقتصاد مقاومتی»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی. دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۵۸۰
۷. خدایرست مشهدی، مهدی، بخت آزما، جمال، ایزانلو، قاسم (۱۳۹۱). «بررسی انتظارات متقابل برای مشارکت دولت و بخش خصوصی برای رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری مورد مطالعه: بخش کشاورزی استان خراسان شمالی»، نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی (علوم و صنایع کشاورزی)، جلد ۲۵، شماره ۱، صص ۵۸-۴۷.
۸. سلیمانی، الهه، چراغی، میترا (۱۳۹۶). «مطالعه تطبیقی ساختارهای حاکمیتی کشورها در کاهش و کنترل آلودگی هوا و ارائه راهکار برای ایران»، معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی دفتر. مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۵۵۶.
۹. فرجیها، محمد، بخشی محبی، محمد، ساجدی، فاطمه (۱۳۹۷). «حمایت و حاکمیت قانون در حوزه‌های تجاری، اقتصادی و سرمایه‌گذاری»، کنفرانس ملی اندیشه‌های نوین و خلاق در مدیریت و حسابداری مطالعات حقوقی و اجتماعی، ورزقان.
۱۰. کریمی محمدشریف، دورباش، معصومه، حیدریان، مریم (۱۳۹۶). «بررسی نقش و اثرات حکمرانی خوب در رشد اقتصادی ایران»، اولین همایش بین‌المللی برنامه‌ریزی اقتصادی، توسعه پایدار و متوازن منطقه‌ای رویکردها و کاربردها، کردستان.
۱۱. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۹). «مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی: تحلیل مفهوم مقررات‌زدایی در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره ۱۰۴.
۱۲. محمدی تیمور، عزیزخانی فاطمه، طایی حسن، بهرامی جاوید (۱۳۹۸). «پویایی‌های کلان اقتصادی مقررات‌زدایی در بازارهای محصول و کار در کشورهای منا: رهیافت «PANEL VAR» فصلنامه علمی پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال بیست و چهارم، شماره ۸۰، صص ۳۷-۶۷.
۱۳. نوری یوشانلوئی، جعفر، اخوان طباطبائی، نازنین (۱۳۹۹). «درآمدی بر نقش مقررات‌زدایی در بهبود کیفیت اجرای حق توسعه اقتصادی: با تاکید بر قانون برنامه ششم توسعه ایران» فصلنامه علمی مطالعات بین‌المللی پلیس، دوره یازدهم، شماره ۴۳، صص ۶۳-۳۸.



14. Robert Ian. Jesuit David K. "Introduction Making Public Management Work in the Global Economy: Lesson from Europe and North America", *International of Public Sector Management*. Vol.25, no.6/7,2012.
15. Jalilian, Hussein. Colin Kirkpatrick and David Parker. (2006). *The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries: A Cross Country Analysis*. *World Development* .35(1) .87-103
16. www.iribnews.ir
17. www.dmk.ir