

آسیب شناسی نهادهای حقوقی حمایت از تولید؛ قواعد و سازوکارهای اجرایی

زهرا خدایاری^۱

محمد رضا ویژه^۲

چکیده

نهادهای حقوقی معادل قواعد و سازوکارهای اجرایی، در عملکرد اقتصادی دولت ها نقش مؤثری ایفا می کنند. از ابتدای دهه ۹۰، حمایت از تولید ملی، یکی از مهم ترین مسائل کشور در پیشبرد اهداف اقتصادی بوده که موضوع سیاست های کلی قرار گرفته است. در راستای اعمال این سیاست ها، نظام حقوقی به وضع قواعد حقوقی و ایجاد نهادهای دولتی پرداخته است. با توجه به ناکامی در دستیابی به این هدف، بررسی و آسیب شناسی نهادهای حقوقی حمایت از تولید می تواند در بهبود عملکرد دولت در ارتقا و رشد تولید ملی مفید باشد.

با بررسی صورت گرفته در سه سطح سیاست گذاری، قانون گذاری و اجرا با چالش هایی مواجه هستیم که توجه به چالش ها و حل آن ها موجب تحقق سیاست های کلی می شود. نبود نگرش واحد در سیاست های حمایت از تولید، بی توجهی به کیفیت قانون گذاری و نبود دیوان سالاری توان مند از جمله آسیب های موجود در نهادهای حقوقی است. تدوین سند توسعه صنعتی و رعایت ملزومات نهادی، اعمال ارزیابی تأثیرات قانون و توجه به ویژگی های دیوان سالاری که شامل تمرکز نهادی و پاسخ گویی نهادها می شود، راهکارهای پیشنهادی در راستای دستیابی به نظام حقوقی مؤثر در عملکرد اقتصادی دولت است.

واژگان کلیدی: نهادهای حقوقی، حمایت از تولید، سیاست صنعتی، قانون گذاری، دیوان سالاری.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران، (نویسنده

مسئول)، Zahra.khodayari@gmail.com

۲. دانشیار گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران،

(نویسنده مسئول)، mreza.vijeh@yahoo.com

مقدمه

به اعتقاد بسیاری از اقتصاددانان، بنیه تولیدی ایران در دهه ۱۳۹۰ دچار افول گسترده شده است. آمارهای کارشناسان نیز این گزاره را تأیید می‌کند. در ارزیابی آسیب‌شناختی بحث صنعت گفته می‌شود بی‌سابقه‌ترین روند قهقهه‌رایی در ساحت کمیّت و کیفیت در دهه ۹۰ اتفاق افتاده است. برای سنجش میزان اثرگذاری سیاست‌های «رونق» یا «جهش» تولید، از دو شاخص «بهره‌وری عوامل تولید» و «تشکیل سرمایه ثابت ناخالص» استفاده می‌شود. شاخص بهره‌وری به نوعی همه تحولات کیفی را اندازه‌گیری می‌کند که در پی توسعه صنعتی و جهش تولید باید رخ دهد. بر اساس تحقیقات صورت‌گرفته، از بهره‌وری کل عوامل تولید در یک دهه گذشته کاسته شده و تشکیل سرمایه ثابت روند نزولی داشته و در واقع، میزان سرمایه‌ای که صرف سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه در اقتصاد شده، نسبت به سال‌های گذشته کاهش یافته است.^۱ علاوه بر آن، بر اساس آخرین آمارهای موجود، در دهه ۹۰، میانگین نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی کشور، منفی ۴/۴ درصد بوده و نسبت تشکیل سرمایه به هزینه ناخالص داخلی از ۲۴/۷ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۱۳/۱ درصد در سال ۱۳۹۹ کاهش یافته است.^۲

در رویکردهای دخالت دولت در اقتصاد، نظریه نهادگرایی معتقد است که نهادهای حقوقی در رشد و توسعه اقتصادی نقشی مؤثر دارند. به نظر نهادگرایان، برای بهبود امور اقتصادی به بهینه شدن محیط کسب‌وکار نیاز است و بهینه شدن فضای کسب‌وکار نیازمند شکل‌گیری ترکیب دولت و بازار و توجه به امور نهادی است.^۳ از این رو، یکی از عوامل مؤثر در عملکرد بازار و تقویت امور اقتصادی، توجه به ساختار نهادی موجود در حکومت است. به عبارت دیگر، نادیده انگاشتن اثرگذاری ساختار نهادها و قدرت در جوامع بر اموری چون افزایش تولید ملی، بهبود وضعیت زندگی و افزایش فرصت‌های شغلی، خطای بزرگی است که نتیجه آن، شکست بسیاری از برنامه‌های توسعه است.^۴ بر

۱. رجب‌پور، حسین، «آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران (۳): الزامات نهادی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۵۶۲.

۲. حسینی، سید جعفر و همکاران، «تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۵۷۵، ص ۶.

۳. دادگر، یدالله، اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان، چاپ هفتم، تهران: آماره، ۱۳۹۶، ص ۶۶.

۴. تودارو، مایکل پی. و استیفن سی. اسمیت، توسعه اقتصادی، ترجمه: وحید محمودی، تهران: نگاه دانش، ۱۳۹۳، صص

اساس این نگرش، مفاهیمی همانند حقوق مالکیت، نظام حقوقی و ساختارهای حکمرانی، عوامل مهمی در شکل‌دهی به عملکرد اقتصادی کشورها^۱.

طبق تعریف داگلاس نورث، نهادها، قواعد بازی ابداعی بشرند که محدودیت‌هایی در رفتار انسان‌ها در جامعه ایجاد می‌کنند و عوامل انگیزه‌بخشی هستند که رفتارهای بشر را جهت می‌دهند. مراد نورث از نهاد، سه مقوله قواعد رسمی، محدودیت‌های غیر رسمی و سازوکار اجرای آن‌هاست که بر روی هم ماتریس یا محیط نهادی را می‌سازند. از رهگذر همین ماتریس نهادی است که نهادها، ناطمینانی را کاهش می‌دهند؛ چون به واسطه این قواعد، چارچوب‌ها و ساختارهایی برای زندگی روزمره ایجاد و با ساختارمند شدن رفتار و کنش‌های بشر از ناطمینانی کاسته می‌شود.^۲

تصویب قوانین متعدد و ایجاد نهادهای دولتی که به وضع مصوبات و اجرای قوانین می‌پردازد، بیانگر این نکته است که نظام حقوقی می‌کوشد در نظام اقتصادی کشور و رشد و تقویت تولید مؤثر باشد. با توجه به وضعیت نامطلوب در حوزه تولید می‌توانیم ادعا کنیم که نظام حقوقی به عنوان یکی از عوامل مؤثر در آن در پیشبرد این هدف موفق نبوده است.

مسئله مورد بحث در این مقاله، آسیب‌شناسی نهادهای حقوقی حمایت از تولید است. نهادهای حقوقی بر اساس تعریف نورث، معادل قواعد حقوقی و سازوکارهای اجرایی مورد نظر است. در بررسی قواعد حقوقی، قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی و در سازوکارهای اجرایی، شوراها و هیئت‌هایی که در دولت ایجاد شده‌اند، تحلیل می‌شود. با توجه به ساختار و کارکرد نهادهای حقوقی در حوزه تولید به سه چالش کلی در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و اجرا می‌پردازیم که عبارتند از: نبود نگرش واحد در سیاست‌های حمایتی از تولید، رعایت نشدن الزامات قانون‌گذاری در قوانین و ناکارآمدی دولت در معنای ضعف در دیوان‌سالاری.

۱۹۸-۲۰۴.

۱. محمدی، تیمور و محمد ندیری، «بررسی تأثیر نهادهای خالق بازار و سایر نهادها بر رشد اقتصادی»، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی، سال سیزدهم، شماره ۴، ۱۳۹۲، ص ۱۸۰.

۲. ریزوندی، محمدامیر، بهرام سجایی و فرشاد مؤمنی، «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متأخر بدیل تعریف از نهاد»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۹۴، ص ۱۹۰.

گفتار اول. قواعد و سازوکارهای اجرایی حمایت از تولید

در دوره‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی، احکام و تکالیفی در قوانین در حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری وجود دارد. در ابتدای دهه ۱۳۹۰ به بحث حمایت از تولید بیش‌تر توجه شد که اعلام شعار سال توسط مقام رهبری مؤید همین نکته است. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی نیز در سال ۱۳۹۱ توسط مقام رهبری ابلاغ گردید. از جمله محورهای مورد توجه در این سند، بهبود فضای کسب و کار، تنظیم نقش نهادهای عمومی غیر دولتی اقتصادی در جهت تولید ملی، شفاف‌سازی، بسترسازی اشتغال، توسعه نهادهای مردمی برای رشد تولید ملی، توسعه فرهنگ حمایت از تولید، حمایت از سرمایه‌گذاری، تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات با رویکرد ثبات نسبی قوانین و جلوگیری از ایجاد انحصار در تولید است. پیرو سیاست‌های کلی، قوانین «حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات»، «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» و «جهش تولید دانش بنیان» تصویب شده‌اند. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه»، «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» و «قانون احکام دایمی برنامه‌های توسعه کشور» از جمله قوانینی هستند که قواعد متعددی را با محتوای بهبود محیط کسب و کار و حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری به تصویب رسانده‌اند.^۱

قانون‌گذار در قوانین متعدد، قواعدی را به صورت پراکنده در حمایت از تولید وضع کرده است، مانند: حمایت‌های مالی، حمایت‌های پولی و اعتباری، حمایت‌های مالیاتی، بیمه‌ای و تعرفه‌ای و حمایت‌های مقرراتی. حمایت‌های قانون‌گذار از تولیدکنندگان بیش‌تر متوجه اعطای تسهیلات بانکی و اعتباری است. در این زمینه، مواردی از جمله تضمین خرید محصولات داخلی، تسهیل و نظام‌مند کردن صدور مجوز کسب و کارها و رفع موانع ورود داوطلبان فعالیت اقتصادی به بازار، ایجاد تأسیسات و زیرساخت‌های فیزیکی و اجرای طرح‌های زیرساختی، ارائه کمک‌های فنی و آموزشی

۱. نک: مرکزالمیری، احمد، و سید امیر سیاح، «رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در شش قانون برنامه توسعه»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴؛ مرکزالمیری، احمد و مریم احمدیان، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب و کار، مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳.

در سطوح و رشته‌های مختلف و حمایت از فعالیت‌های پژوهشی و فناوری، شفاف‌سازی اطلاعات و پرداخت مطالبات دولتی در نظر گرفته شده است.

سازوکارهای اجرایی قوانین مصوب که در دولت پیش‌بینی شده‌اند، شامل شورا، هیئت، کمیسیون، کارگروه و ستادهایی می‌شود که از آن‌ها با عنوان «نهادهای دولتی» یاد می‌شود. یکی از نهادهای دولتی، «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» است که به موجب ماده ۶۱ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» تشکیل شد. اهداف مورد نظر مقنن از تشکیل ستاد تسهیل و رفع موانع تولید شامل بررسی و تصمیم‌گیری برای حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی به ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه‌تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی‌های معوق و رفع موانع صادراتی و مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن می‌شود.

بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید در بازه زمانی دو سال تا پایان تیر ۱۴۰۰، بخش عمده مصوبات ستاد به موضوع تأمین مالی مربوط است. حدود نیمی از مصوبات ستاد نیز در خصوص شرکت‌ها و بنگاه‌ها اجرا نشده و فقط یک‌پنجم از مصوبات بررسی شده به طور کامل اجرا شده است.^۱

نهاد دیگری که یکی از ابزارهای پیش‌بینی شده قانون‌گذار برای تقویت تولید داخلی محسوب می‌گردد، «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل در صدور مجوزها» ست. مسئله مجوزهای دست‌وپاگیر و مخل تولید یکی از مسائل جدی محیط کسب‌وکار محسوب می‌شود، به طوری که یکی از برنامه‌های وزارت صمت برای رونق تولید، بهبود فضای کسب‌وکار است و برای تحقق این برنامه به اصلاح فرآیندها و دستورالعمل‌ها و حذف یا کاهش زمان صدور مجوزها اشاره کرده‌اند.^۲

با بررسی محتوای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی در ۶۸ نشست برگزار شده (از بهمن ۱۳۹۴ تا آبان ۱۴۰۱)،^۳ می‌توان مصوبات را این گونه تقسیم‌بندی کرد: مصوبات ناظر بر تعداد مجوزها، مصوبات ناظر بر

۱. مرکزالمیری، احمد و مریم احمدیان، «ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۳۴۶، ص ۱۷.

۲. «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۲/۳ در: www.donya-e-qtasad.com.

۳. مصوبات هیئت مقررات‌زدایی تا تاریخ ۱۴۰۱/۸/۲۴ مطالعه شده است.

ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌ها، مصوبات ناظر بر اصلاح رویه‌ها، مصوبات ناظر بر الزام دستگاه‌ها به تدوین و اصلاح مقررات و مصوبات ناظر بر لغو مقررات.^۱ بر اساس گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و اظهارات مقامات مسئول در وزارت امور اقتصادی و دارایی، بسیاری از مصوبات هیئت مقررات‌زدایی در دستگاه‌ها اجرا نمی‌شود. برای مثال، وزیر امور اقتصادی و دارایی در جلسه هیئت مقررات‌زدایی تصریح کرد: «۹۰ درصد مصوبات هیئت مقررات‌زدایی اجرا نمی‌شود.»^۲ در حقیقت، با وجود تصویب ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، وظیفه تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، تکلیفی نامتناسب با جایگاه قانونی هیئت مقررات‌زدایی است. به همین دلیل، پس از گذشت سال‌های متمادی از تصویب ماده ۷، هیئت وزیران به مسئله مجوزها ورود کرد و تصویب‌نامه‌ای را در سال ۱۳۹۹ درخصوص یک‌پارچگی و انسجام نظام صدور مجوزها در کشور به تصویب رساند. تصویب قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در سال ۱۴۰۰ نیز مؤید همین نکته است که قوانین پیشین و عملکرد هیئت مقررات‌زدایی در تسهیل صدور مجوزها موفق نبوده است.

«شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته حمایت از کسب‌وکار» نیز از نهادهایی هستند که به موجب قانون بهبود محیط کسب‌وکار و قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ایجاد شدند و یکی از وظایفشان، پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات مخل کسب‌وکار، تولید و سرمایه‌گذاری است. تعداد مصوبات شورای گفت‌وگو در خصوص اصلاح قوانین و مقررات نسبت به کل مصوبات اندک است. از آن مصوبات نیز تنها چند مصوبه اثربخشی مطلوب داشته که بسیار زمان‌بر و دشوار بوده و در بسیاری از موارد، فرآیند مشارکت شورا در این امر موفق نبوده است.^۳ در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸ نیز تنها سه مورد از مصوبات کمیته حمایت از کسب‌وکار اثربخشی مطلوب داشته‌اند که شامل اصلاح یک آیین‌نامه، اصلاح یک دستورالعمل و تصویب یک بخش‌نامه است.^۴

۱. مرکزالمیری، احمد، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار؛ ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۹، صص ۱۶-۳۰.

۲. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷/۸/۲۹، در: www.irna.ir/fa/News/83106872.

۳. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، صص ۶-۲۰.

۴. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی عملکرد کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳، صص ۸-۴۰.

دو نهاد دیگر که در راستای پیشبرد اهداف حمایت از تولید در کشور ایجاد شده‌اند، «کارگروه رفع موانع جهش تولید» و «شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا» هستند. وجه اشتراک این دو نهاد به نحوه شکل‌گیری آن‌ها مرتبط است که با پیشنهاد رهبری در نظام حقوقی تشکیل شده‌اند و مرجع ایجاد آن‌ها قانون نیست.

مقام رهبری در سخنرانی خود در سال ۱۳۹۹ با توجه به انتخاب «جهش تولید» برای نام و شعار سال به موانع تولید اشاره کرد و تشکیل کارگروهی فراقوه‌ای متشکل از سران سه قوه را پیشنهاد داد.^۱ سران قوا در شورای عالی هماهنگی اقتصادی با تأیید این مطلب، وظیفه تشکیل آن را بر عهده معاون اول رئیس‌جمهور گذاشتند. با توجه به بررسی‌های انجام شده تا پایان سال ۱۳۹۹، ده جلسه کارگروه برگزار شده است. با ملاحظه مصوبات این کارگروه به نظر می‌رسد هدف اولیه از تشکیل آن محقق نشده است؛ زیرا این کارگروه به عنوان کارگروه فراقوه‌ای که می‌تواند موانع تولید را در همه بخش‌ها مرتفع سازد، مورد توجه قرار گرفت، اما تنها عمل مؤثر آن، اجرایی کردن مصوبات هیئت مقررات‌زدایی است که آن هم با مصوبه هیئت وزیران محقق گردید. در مصوبات بعدی، بیش‌تر شاهد تصمیم‌ها و دستورهای کلی هستیم که حجم بسیاری از آن‌ها به تسهیلات بانکی و حمایت‌های مالی اختصاص یافته است. شاید بیان این تصمیمات در ستادها و کارگروه‌های دیگر از جمله شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا یا ستاد تسهیل و رفع موانع تولید هم می‌توانست محقق گردد. مسئله دیگر، نبود قانون یا مقرر مشخص در خصوص ایجاد این نهاد است. به همین دلیل، فعالیت آن کاملاً متکی به قوه مجریه و معاون اول رئیس‌جمهور است و بعد از اتمام فعالیت دولت نیز این کارگروه به فعالیت خود پایان می‌دهد.

شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا به پیشنهاد رهبری در سال ۱۳۹۷ ایجاد شد. سرمایه‌گذاری، تورم، اشتغال، بهبود شرایط نظام بانکی و موضوعات مربوط به تولید ملی از سرفصل‌های مهم موضوعات اقتصادی بود که رهبری اعلام کرد تا به عنوان اولویت‌های اصلی در دستور کار این شورا قرار بگیرد. نکته مهم در این شورا آن است که اختیاراتی به موجب حکم رهبری به شورا اعطا شده است، در حالی که ساختار و وظایف آن به طور مصرّح و مشخص وجود ندارد. نبود سامانه مشخص

1. www.farsi.khamenei.ir (1399/06/02).

باعث شده است در بررسی مصوبات این نهاد با مشکل مواجه باشیم؛ چون مصوبات شورا به طور شفاف در دسترس نیستند. بنابراین، ایجاد نهادهایی بدون مقرر قانونی به دلیل نبود شفافیت در وظایف، اختیارات و عملکردشان موفقیت‌آمیز نخواهد بود (مانند کارگروه رفع موانع جهش تولید). هم‌چنین تشکیل این گونه نهادها موجب می‌شود از ظرفیت نهادهای قانونی موجود استفاده نشود، مانند کاهش فعالیت شورای اقتصاد پس از ایجاد شورای هماهنگی سران قوا.

گفتار دوم. نبود نگرش واحد در خصوص سیاست‌های حمایتی از تولید

از نظر متخصصان توسعه اقتصادی، الگوی حمایت از تولید وقتی مؤثر است که دولتی توانمند آن را طراحی و اجرا کند؛ یعنی دولتی که هم سطوح مناسبی از تعهد به اهداف توسعه‌ای در میان سیاست‌گذاران آن وجود داشته باشد و هم سیاست‌هایی هماهنگ‌کننده در پیش بگیرند. توجه به سیاست صنعتی و تدوین سند توسعه صنعتی به عنوان یکی از راهکارهای مؤثر برای دستیابی به این هدف شناخته شده است. در حقیقت، در مرحله اول، توجه به سیاست‌گذاری در حوزه حمایت از تولید اهمیت دارد؛ زیرا قانون‌گذار با توجه به سیاست‌های موجود قانون وضع می‌کند و زمانی که راهبرد مشخصی در خصوص تولید وجود نداشته باشد، موجب تصویب قوانین با حمایت‌هایی پراکنده می‌شود.

بند اول. ضرورت سند توسعه صنعتی

سیاست صنعتی راهبردی در مورد صنعت به معنای وسیع آن است و سیاست‌هایی هستند که هدفشان، هدایت فعالیت‌های اقتصادی در جهتی خاص است.^۱ سیاست‌های صنعتی به مداخله هدفمند دولت در بخش‌ها برای تحریک تحول ساختاری و استقرار فعالیت‌های با ارزش افزوده بالا اطلاق می‌شود.^۲ این سیاست‌ها دربرگیرنده مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های هدایت سرمایه‌گذاری، تجاری، آموزشی، فناوری و اعتباری است که با ایجاد آرایشی از نهادها و سازمان‌های توسعه‌ای و

1. Laurids, S. Lauridsen, "Strategic Industrial Policy and Latecomer Development: The What, the Why and the How", Forum for Development Studies Vol. 37, No. 1, March 2010, p. 8-9.

۲. استیگلیتز، ج. و ج. لین، انقلاب در سیاست صنعتی؛ نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۹، ص ۸۱.

با اختصاص منابع، صنعتی شدن و تغییر ساختارهای تولیدی و ترکیب کالاهای صادراتی و وارداتی کشور را دنبال می‌کند.^۱ در راستای این سیاست‌ها، نهادهای قدرتمند برای اجرای هر دسته از سیاست‌ها و نهادهای مرکزی نیز برای هدایت و نظارت بر کل فرآیند توسعه صنعتی (مانند وزارت تجارت بین‌المللی و صنعت در ژاپن) ایجاد می‌شوند.^۲ در حقیقت، سیاست‌های صنعتی است که ظرفیت دولت را برای کمک به رشد اقتصادی به حداکثر می‌رساند و در عین حال، خطرهای ناشی از اتلاف و رانت‌جویی را به حداقل می‌رساند.^۳

با گذشت قریب به دو دهه از اولین تلاش‌ها برای طراحی سند توسعه صنعتی و با وجود احکام قانونی در سه برنامه توسعه کشور (ماده ۲۱ قانون برنامه چهارم توسعه، ماده ۱۵۰ قانون برنامه پنجم توسعه و ماده ۴۶ قانون برنامه ششم توسعه)، مطالعات متعددی برای طراحی استراتژی صورت گرفته است. با این حال، هیچ کدام به مرحله اجرا نرسیده و مبنای جهت‌دهی سیاست‌های حمایتی، تجاری و بانکی قرار نگرفته‌اند. نتایج این مطالعات در سال‌های ۱۳۸۲، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۴ منتشر شده است. در حال حاضر، سند راهبردی صنعت ۱۴۱۰ در حال تدوین است. هیچ کدام از این مطالعه‌ها به برنامه عملیاتی منجر نشده و هم‌چنان در مرحله «تدوین سند» باقی مانده‌اند. بنابراین، به نظر می‌رسد یکی از چالش‌های پیش رو برای بهبود فرآیند قانون‌گذاری و اجرای آن‌ها، نبود راهبرد توسعه صنعتی و جهت‌گیری در حمایت‌هاست که بتواند تمام حمایت‌های قانونی و به تبع آن، اجرای مناسب آن را تضمین کند.

تجربه کشورهای موفق تازه صنعتی شده جهان نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین اقدامات این کشورها، تنظیم راهبرد توسعه صنعتی است.^۴ راهبرد توسعه صنعتی، تعیین تکلیف این سه حوزه است: صنایعی که باید حمایت شوند، نوع یا انواع حمایت‌هایی که باید از صنایع صورت گیرد و بازه

۱. رجب‌پور، پیشین، ص ۹.

2. Mazzucato, Mariana, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Joseph E. Stiglitz, Michael A. Landesmann, Mario Pianta, Rainer Walz, and Tim Page, "Which industrial policy does Europe need?", *Intereconomics* 50, No. 3 (2015), pp. 120-155.

3. Rodrik, Dani, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", November 2004, p. 2.

۴. گزارش پژوهشی با عنوان مشترک «الگوی راهبردی حمایت از تولید» مربوط به کشورهای ژاپن، کره جنوبی، چین، ترکیه، آلمان، امریکا و برزیل، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

زمانی حمایت‌ها، نهادهای و دستگاه‌هایی که باید در این زمینه همکاری و هماهنگی داشته باشند. مطالعه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی راجع به کیفیت و کمیت انواع حمایت‌های مقرر در قوانین برنامه توسعه و دیگر قوانین مرتبط نشان می‌دهد اختلاف نظر سیاست‌گذاران، نبود نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی و نبود استراتژی مشخص توسعه صنعتی از ضعف‌های مهم حمایت قانونی از تولید است. پس هماهنگی میان سیاست‌های صنعتی، اعتباری، فناوری، علمی و تجاری ضروری است تا حمایت‌های صورت‌گرفته از تولید هدفمند باشد و پراکنده و بی‌اثر نباشد.

بند دوم. الزامات اجرای سند توسعه صنعتی

نبود برنامه و استراتژی موجب هدر رفتن منابع عمومی می‌شود. با ارزیابی نهادهای و قوانین به نتیجه مشابه دست می‌یابیم که اگرچه اولویت‌بندی در اختصاص منابع وجود دارد، اما با تصمیم‌های پراکنده و نامنسجم در اختیار و صلاح دید افراد قرار می‌گیرد که مستلزم وجود الزاماتی در ساختار قوانین و نهادهای درون جامعه است. بنابراین، برای بهبود ساختار سیاسی و نهادهای دولتی نیازمند رعایت اصولی کلی هستیم که اعمال آن‌ها فارغ از تفاوت‌های چیدمان سیاسی کشورهاست.

۱. یکی از موارد مؤثر در موفقیت برنامه‌های توسعه صنعتی و اقتصادی، حمایت سیاسی در سطح بالای حکومت است که موجب هماهنگی و نظارت می‌شود. ناهماهنگی نهادهای دولتی، دلیل اصلی ناکامی در تدوین سند سیاست صنعتی است. اگر تنها وزارت صمت را مسئول آن بدانیم، قاعدتاً امکان اجرا و هماهنگی در همه سطوح وجود ندارد و باید مقام سیاسی مافوق مانند رئیس جمهور، مسئولیت اجرای سیاست‌های صنعتی را بر عهده بگیرد که این امر منجر به پاسخ‌گویی مقام مسئول در قبال پی‌آمدهای اجرای سیاست‌ها می‌گردد. با وجود سیاست‌گذاری کلی در حمایت از تولید، مقام مسئولی وجود ندارد که مسئولیت اجرا و هماهنگی و نظارت را بر عهده بگیرد. در همه کشورهایی که در اجرای سیاست‌های صنعتی موفق بوده‌اند، حضور یک قهرمان سیاسی به چشم می‌خورد.^۱

1. Rodrik, Dani, "Industrial Policy for the Twenty-First Century", November 2004.

Rodrik, Dani, "INDUSTRIAL POLICY: DON'T ASK WHY, ASK HOW", Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Received: 14 August 2008, p. 25.

۲. دیگر اصل مؤثر در اجرای سیاست‌های صنعتی و حمایت از تولید، وجود شوراها و کمیته‌هایی است که متشکل از افراد دولتی و اشخاص خصوصی باشد. در مباحث اقتصادی، دولت، نقش تنظیم‌گر بخش خصوصی کشور را دارد. بنابراین، توجه به درخواست‌ها و مطالبات بخش خصوصی و دریافت اطلاعات از آن‌ها برای پیشبرد هر چه بهتر مقاصد اقتصادی مهم است. این نکته در نظریه اقتصاددانان با عنوان «استقلال متکی به جامعه»^۱ قابل ملاحظه است. بر اساس آن، در طراحی و تقنین سیاست‌های اقتصادی در جامعه و به تبع آن، تصویب مقررات و اجرا توسط دولت باید به بخش خصوصی به عنوان یک منبع اطلاعات و دارای نقش اصلی توجه کرد، به این معنا که تنها به یک فرآیند از بالا به پایین به آن نگاه نشود. زمانی می‌توانیم ادعا داشته باشیم که فرآیند تصمیم‌گیری از پایین به بالاست که نهادهای ایجادشده در تعامل مداوم و مؤثر با بخش خصوصی و اقتصادی جامعه باشند.

دولت سنگاپور برای طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی این کشور، از مدیران ارشد شرکت‌های بزرگ صادراتی این کشور دعوت می‌کند تا با برگزاری سلسله‌ای از جلسات منظم و برنامه‌ریزی شده، نظرهای خود را درباره سیاست‌های پیشنهادی دولت به صورت مکتوب اعلام کنند. دولت سنگاپور ابتدا آن دسته از سیاست‌های دولتی را که درباره آن اجماع نظر وجود دارد، به عنوان سیاست قطعی در نظر می‌گیرد. سپس آن دسته از سیاست‌هایی را که به نظر دولت، مناسب است، اما به نظر بیش‌تر مدیران ارشد بخش خصوصی، سیاست‌های نادرست محسوب می‌شوند، طبق نظر مورد اجماع آن مدیران تعدیل می‌کند.^۲

در حالی که بیش‌تر اعضای نهادهای دولتی حمایت از تولید، سیاستمداران و اشخاص دولتی هستند و کم‌تر از اشخاص خصوصی در تصمیم‌گیری‌ها استفاده می‌شود، در ستاد تسهیل و رفع موانع تولید به حضور بخش خصوصی توجه شده است. با این حال، کارکردی مؤثر ندارد؛ زیرا رؤسای اتاق تعاون و بازرگانی و نمایندگان تشکل‌های تولیدی در تصمیم‌گیری مشارکت دارند، اما مصوبات با رأی اکثریت وزیران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی نافذ و اجرایی است. به نظر می‌رسد نافذ بودن مصوبات با

1. embedded autonomy

2. Yeung, Wai-Chung Henry, "Institutional capacity and Singapore's developmental state, Managing economic (in) security in the global economy", 2005, p. 91-92.

رای اکثریت وزیران و رؤسای دستگاه‌های اجرایی در حقیقت، کم‌رنگ کردن نقش بخش خصوصی و به طور خاص، نمایندگان تولیدکنندگان باشد. کارگروه رفع موانع جهش تولید نیز که کاملاً دولتی و وابسته به قوه مجریه و متشکل از اشخاص سیاسی و دولتی است. علاوه بر الزام وجود نمایندگان بخش خصوصی در این شوراها، با توجه به ترکیب اعضا به نظر می‌رسد وجه غالب آن، افراد سیاسی است، در حالی که بهره‌مندی از کارشناسان می‌تواند راه‌گشا باشد.

۳. پیش‌بینی سازوکار شفافیت در نهادهای دولتی، یکی دیگر از عواملی است که می‌تواند منجر به گسترش فرصت‌ها و حمایت‌ها برای همه بخش‌های تولیدی بدون ملاحظات و صلاح‌دید شخصی شود. ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید سازوکار نشان می‌دهد که در دستور کار قرار گرفتن واحدهای تولیدی مشکل‌دار در این ستاد، شفافیت لازم وجود ندارد که یکی از دلایل آن نیز منتشر نشدن گزارش عملکردهای دقیق و قابل استناد توسط ستاد است. مصوبات ستاد، امتیازات قابل توجهی را برای بنگاه‌هایی به ارمغان می‌آورد که موفق به طرح مشکلات خود در ستاد می‌شوند. پس شفافیت و رعایت انصاف و عدالت در اعطای چنین امتیازی در فرآیند رسیدگی ستاد مهم است. تشکیل کارگروه رفع موانع جهش تولید و شورای عالی اقتصادی سران قوا نیز بر اساس مقرر یا قانون خاصی نیست که به ابهام در اهداف و وظایف و ابزارهای اجرایی آن‌ها انجامیده است. نه تنها شفافیت در عملکرد آن‌ها وجود ندارد، بلکه سازوکار نظارت و پاسخ‌گویی هم در آن‌ها با مشکل مواجه می‌شود. در حقیقت، افشای اطلاعات مربوط به هزینه‌ها و تسهیلات، یکی از اولویت‌های حمایت مؤثر از تولید است.

گفتار سوم. تصویب قوانین بی‌بهره از الزامات قانون‌گذاری در حوزه حمایت از تولید

قانون‌گذاری، یکی از ابزارهای مهم دستیابی به اهداف سیاسی و اقتصادی دولت‌هاست. تدوین قانون به صورت کامل و صحیح می‌تواند موجب تحقق اهداف دولت‌ها و افزایش مشروعیت آن‌ها گردد. در حال حاضر، در نظام‌های اقتصادی در حال توسعه، بیش‌تر بر تغییر از «دولت حداقلی» به «دولت بهتر» تأکید صورت می‌گیرد. برای یافتن دولت بهتر، اصلاح بنیادین در نظام قانون‌گذاری حیاتی است.^۱

1. Jalilian, H., C. Kirkpatrick and D. Parker, 'The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries

تولید قوانین ناقص اعم از شکلی و محتوایی باعث افت کیفیت قوانین و بروز ناسازگاری‌هایی در نظام حقوقی و ناکارآمدی‌هایی در امر حکمرانی می‌شود.^۱ سال‌هاست که تصویب قوانین بی‌کیفیت به ویژه قوانینی که اجرا نمی‌شوند یا دست‌کم ناقص اجرا می‌شوند، از مهم‌ترین معضلات نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران است. این مسئله بیش‌تر در قوانین مصوب در حوزه اقتصادی به چشم می‌خورد. بیش‌ترین درصد احکام مندرج در قوانین حمایت از تولید به تأمین مالی به ویژه تسهیلات بانکی اختصاص دارد، اما یکی از نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار، دشواری تأمین مالی از بانک‌هاست.^۲ بنابراین، اجرا نشدن آن‌ها بیانگر این نکته است که قوانین مصوب، کیفیت لازم را ندارند.

قانون‌گذاری، فعالیتی عقلانی برای تحقق اهداف دولت‌هاست. با این حال، گاهی قانون به حل مسئله با ایجاد تغییر اجتماعی نمی‌پردازد، بلکه بیان تنگناهای سیاسی و حاصل مذاکرات و مصالحه سیاسی است. در این صورت، کارکرد اصلی آن می‌تواند اظهار آگاهی مقامات سیاسی از یک مسئله یا تمایلشان به سهیم بودن در نگرانی افکار عمومی باشد. در این معنا، دیدگاه ابزاری-عقلانی به قانون‌گذاری که مبتنی بر رویکرد روش‌شناختی است، فقط تا حدی معتبر است.^۳ در حقیقت، در دیدگاه رایج، قانون‌گذاری، عرصه جولان سیاستمداران و سیاست است؛ جایی که هیجان و بده‌بستان‌های مبتنی بر منافع سیاسی و حزبی و مصالحه بر منطق و اصول غلبه دارد.^۴

به نظر می‌رسد اگر فارغ از قصد قانون‌گذار که نگاه ابزاری به قانون دارد یا سیاسی، به عقلانیت و ارزیابی اثرگذاری قانون توجهی نشود، خواه ناخواه به نتیجه مشابه یعنی نرسیدن به اهداف مورد نظر منجر می‌شود. بنابراین، کاهش تعداد قوانین و ارتقای کیفیت آن‌ها ضروری است.

– A Crosscountry Analysis”, World Development, November 2006, p. 10.

۱. وکیلان، حسن و احمد مرکز مالیری، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۵، ص ۲۹.

۲. «پایش ملی محیط کسب و کار ایران، بهار ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، دوره بیست و سوم، مرداد ۱۴۰۱.

۳. مدر، لوئیس، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانون‌گذاری»، در: گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ص ۳۰۹.

۴. وکیلان، پیشین، ص ۳۵.

بند اول. ضرورت ارزیابی تأثیر قانون

ارزیابی تأثیر قانون، یکی از ابزارهای ارتقای کیفیت قانون‌گذاری است و برای بهبود سطح اداره امور از طریق مقررات و ارتقای سرمایه‌گذاری خصوصی و رشد اقتصادی در کشورها قابلیت قابل توجهی دارد. تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که ارزیابی تأثیر قانون می‌تواند چارچوبی منسجم برای پیشبرد تدوین مقررات و اجرای آن در حکومت ایجاد کند. در یکی از مطالعات راجع به ارزیابی پیشینی قانون در کشورهای اروپایی، نگرانی فزاینده از افزایش مقررات که می‌تواند به طفره رفتن از قانون منجر شود، یکی از دلایل این ارزیابی‌ها شمرده شده است.^۱

ارزیابی، وسیله‌ای برای اعلام گزینه‌های حکومت است: گزینه‌هایی در مورد اسناد حقوقی، تدوین یک سند خاص یا نیاز به تغییر یا توقف یک مصوبه موجود.^۲ در فرآیند ارزیابی تأثیر قانون باید از علوم مختلف به ویژه در مرحله پیش از تصویب به صورت گسترده استفاده کرد. در تهیه پیش‌نویس قوانین، با توجه به روش‌های آماری و بهره‌گیری از متخصصان علوم اقتصادی و مدیریتی، تأثیر قانون در دست تصویب بر محیط اقتصادی از نظر هزینه‌های اجرای آن برای بنگاه‌ها و نیز بر گروه‌های ویژه ارزیابی می‌شود.^۳

ارزیابی تأثیر قانون به این عوامل نیاز دارد: آگاهی و اراده مقامات عالی حکومت، تأسیس نهادی برای انجام این کارکرد در قوه مجریه یا قوه مقننه، اعطای وجهه قانونی به اعمال انواع ارزیابی مقررات‌گذاری با تصویب قانون توسط پارلمان یا آیین‌نامه توسط هیئت وزیران و برخورداری نهاد مسئول ارزیابی تأثیر قانون از متخصصان، امکانات و منابع لازم.^۴

بی‌توجهی به سازوکارهای ارزیابی تأثیر هر مصوبه پیش از تصویب و نیز محتوای نظام حقوقی موجود

1. Verschuuren, Jonathan and Rob van Gestel, "Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction", in: Jonathan Verschuuren (ed.), The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 3-4.

۲. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک، «ارزیابی پی‌آمدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه: مسعود فریادی، اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۷ و ۱۸، سال هشتم، ۱۳۸۸، ص ۱۱۱.

۳. وکیلان، پیشین، صص ۳۷ و ۳۸.

۴. پارکر، پیشین، صص ۱۱۶-۱۱۸.

سبب اصلاح زودهنگام و مکرر قوانین می‌شود. برای نمونه می‌توان به اقدامات قانون‌گذار در خصوص تسهیل صدور مجوزهای اقتصادی اشاره کرد. در این زمینه، یک ماده قانونی ویژه به تصویب رسید و در دو نوبت اصلاح شد. ابتدا ماده ۷ در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶ در خصوص تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیر دولتی به تصویب رسید. سپس آن ماده در «قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۳ اصلاح شد. ماده ۳ قانون یادشده نیز تنها پس از گذشت حدود ۱۰ ماه، بر اساس ماده ۵۷ «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۴ اصلاح شد. سپس در «قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۹ هم اصلاحاتی صورت گرفت. علاوه بر آن به موجب «قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مصوب ۱۴۰۰، ماده ۷ مکرر به «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» الحاق گردید. در این ماده نیز مقرراتی در خصوص مجوزهای کسب و کار پیش‌بینی شده است. در مثالی دیگر، طرحی با عنوان «طرح جهش تولید دانش‌بنیان» در مجلس یازدهم مطرح شد. در این طرح به ارزیابی تأثیرهای آن هیچ اشاره‌ای نشده است.^۱

به طور کلی، انگیزه چنین اصلاح‌های مکرری، قابلیت اجرای مؤثرتر قانون است. در واقع، مجریان فرآیند تسهیل صدور مجوزها با این استدلال که اختیارات کافی برای اعمال وظایف قانونی در این خصوص ندارند، مسبب اصلی اصلاح پیاپی و زودهنگام مفاد قانونی مرتبط محسوب می‌شوند. پی‌آمد حداقلی و قطعی این شیوه قانون‌گذاری، بی‌ثباتی احکام قانونی و فربه شدن نظام حقوقی است.^۲

با توجه به منابع در دسترس می‌توان ادعا کرد قوانین مربوط به کسب و کار، تولید و سرمایه‌گذاری، بدون ارزیابی اجرای مفاد قانونی موجود به تصویب می‌رسند. ضرورت قانونی برای انجام ارزیابی تأثیر پیشینی قانون وجود ندارد. سازوکار نظارتی بر اجرای فرآیند ارزیابی تأثیر قانون حتی به صورت ناقص و اجمالی نیز وجود ندارد.^۳ بنابراین، با توجه به اصلاحات مکرر در قوانین ناظر بر حمایت از

۱. نک: نظر اداره کل تدوین قوانین، برگرفته از: اداره قوانین مجلس شورای اسلامی، «طرح جهش تولید دانش‌بنیان»، دوره یازدهم، سال اول، ۱۳۹۹/۴/۲۱، شماره چاپ: ۵۷، شماره ثبت: ۵۶.

۲. وکیلان، پیشین، صص ۴۳-۴۵.

۳. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، تهران: مرکز

تولید و وضع قوانین و مقررات متعدد در این حوزه، توجه قانون‌گذاران به ارزیابی تأثیر قانون، ضروری به نظر می‌رسد. میزان اثرگذاری قوانین مصوب بر فعالان اقتصادی و بنگاه‌های تولیدی می‌تواند در وضع قوانین و مقررات بهتر به قانون‌گذار کمک کند.

بند دوم. تورم قوانین

استفاده بیش از حد از قوانین باعث کاهش کیفیت قوانین شده و آن‌ها را دچار ناکارآمدی کرده است. آن‌چه امروزه با عنوان مقررات‌زدایی به عنوان یکی از ضرورت‌های کارآمدسازی از آن یاد می‌شود، تدبیری برای مقابله با پدیده تورم قوانین و مقررات‌گذاری افراطی است. خلاصه استدلال جریان موافق مقررات‌زدایی این است که تورم قوانین موجب «کاهش ارزش» قوانین و مقررات شده است و به آن اجازه نمی‌دهد تا وظیفه «تنظیم‌کنندگی» خود را ایفا کند، به این ترتیب که بخشی از قوانین به مفادی اجراناشدنی تبدیل می‌شود.^۱ این وضعیت، یکی از اسباب قانون‌شکنی و قانون‌گریزی است؛ چون نظام متورم قانونی متشکل از قوانین آشفته و مبهم باعث خواهد شد هم شهروندان و هم مقامات مجری قانون به انحای مختلف، ملزم به اجرای قانون نباشند.

سوین‌انگ در مقاله «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، دو نوع نقص را دلیل کاهش کیفیت قانون می‌داند: نخست، نقایص ماهوی و دوم، نقص فنی. وی، وجود این قبیل نقایص در قانون را یکی از دلایل افت کیفیت قانون مطرح می‌کند و انگیزه رفع این نقایص در قانون قبلی را دلیل وضع قوانین جدید و در نتیجه، تورم تقنینی می‌خواند.^۲ یکی از معیارهایی که در تبیین نقایص ماهوی به آن اشاره می‌شود، ناهماهنگی عملی است؛ هنگامی که حوزه بحث چنان گسترده شود که بیش از یک قانون را شامل شود. این اصطلاح به وضعیتی گفته می‌شود که در آن یک قانون، رفتاری را تجویز می‌کند، در حالی که قانونی دیگر به دنبال مقابله با آن رفتار است.^۳

در سال‌های اخیر، سیر وضع قوانین برای حمایت از تولید بر حمایت‌های مالی از مدعیان

پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۸۳۰، ص ۳۵.

۱. وکیلان، پیشین، ص ۴۴.

۲. همان.

۳. انگ، سوین، «تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون»، ترجمه: حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۴، ص ۱۹۷.

سرمایه‌گذاری و تولید تأکید کرده است. در راستای دستیابی به این امتیازات چون معیار مشخصی برای انتخاب وجود نداشته، موجب هدر رفتن بخشی از منابع و کمک‌ها به دست داوطلبان گیرنده کمک‌ها شده است؛ چون آن را صرف تولید نکرده‌اند. گاهی نیز دستگاه حمایت‌کننده، محدودیت‌هایی برای تولیدکننده مقرر می‌دارد که موجب انحراف همّت و دغدغه تولیدکننده از دستیابی به فناوری بهتر، قیمت تمام‌شده پایین‌تر، حداکثرسازی بهره‌وری و کاهش کیفیت محصول تولیدی می‌شود. در این صورت، ناسازگاری بین قوانین حمایت از تولید و دیگر قوانین از جمله قانون جهش تولید دانش بنیان وجود دارد.

از سوی دیگر، در مورد نقایص فنی قانون می‌توان به ناسازگاری منطقی، زبان دشوار، قانون مضیق و خاص یا مبهم و سلیقه‌ای، قانون‌گذاری از طریق اسناد مقدماتی و نبود نظام مشخص به عنوان دلیلی بر تورم قوانین اشاره کرد. هر قدر از نقایص فنی قانون کاسته شود، به همان اندازه از علل افزایش کمیت قانون کاسته می‌شود؛ چون دیگر ضرورتی ندارد که درگیر اصلاح مستمر قانون ناقص شویم.^۱ توسعه اقتصادی، نیازمند وجود حداقلی از قوانین و مقررات معتبر است که نقض و زیر پا گذاشتن آن‌ها به سادگی امکان‌پذیر نباشد و قانون، مبنایی برای تعاملات اقتصادی مردم باشد.

در حوزه حمایت از تولید، قوانین متعددی وجود دارد، اعم از قوانین برنامه توسعه و قوانین مصوب در بحث تولید. به نظر می‌رسد افزایش حجم قواعد در هر قانون برنامه توسعه نسبت به دوره قبل بیانگر اجرا نشدن آن‌هاست. برخی مفاد قانونی مصوب، مفادی مشابه و گاه تکراری‌اند که بود یا نبود بسیاری از آن‌ها، تغییری ملموس در نظام حقوقی ایجاد نمی‌کند؛ چون بیش‌تر شبیه به سیاست هستند تا قانون. برای نمونه، بند (ذ) ماده ۴ برنامه ششم توسعه مقرر می‌دارد که اصلاح سیاست‌های تجاری و ارزی و تعرفه‌ای با رویکرد ارتقای کیفیت و رقابت‌پذیر ساختن کالاهای تولید داخل باید تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه محقق گردد یا در ماده ۱۲۰ قانون برنامه ششم توسعه، قوه قضاییه مکلف است تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، سند امنیت قضایی را تهیه و تصویب کند. موارد دیگری از صدور احکام کلی به چشم می‌خورد، از جمله بهبود محیط کسب‌وکار،^۲ حمایت از ایجاد زیرساخت‌های

۱. همان، صص ۲۰۴ و ۲۰۵.

۲. بند ب و ج ماده ۴، بند الف ماده ۲۲، بند الف ماده ۲۴، بند الف ماده ۳۳.

مناسب^۱ و خصوصی‌سازی^۲ که همه در راستای تقویت تولید و سرمایه‌گذاری در داخل کشور است. به عبارت دیگر، گویا وضع بسیاری از احکام صرفاً برای تأکید مجدد بر احکام پیشین اجراندرده صورت می‌گیرد. بنابراین، رویکرد غالب نظام تقنینی ایران برای اجرای مفاد اجراندرده پیشین، تصویب قانون جدید است که به همین دلیل، با تورم قوانین روبه‌رو می‌شویم.

گفتار چهارم. ناکارآمدی نهادهای دولتی

علاوه بر وضع قوانین، ملاحظه دیوان‌سالاری و ظرفیت دولت در اجرای این قوانین ضروری است. قوانین با هدف اجرا به تصویب می‌رسند و اجرای آن‌ها مستلزم وجود شرایطی در تصویب قوانین و شرایط نهاد دولت و نهادهای اجرایی آن است. زمانی که نهادهای دولتی از ویژگی‌های یک دیوان‌سالاری خوب بی‌بهره باشند، اجرا نشدن قانون قابل پیش‌بینی است و تصویب قوانین متعدد نه تنها هدف قانون‌گذار را تأمین نمی‌کند، بلکه موجب نقض حاکمیت قانون می‌شود. کیفیت پایین دیوان‌سالاری می‌تواند مانع تحقق سیاست‌های اقتصادی و اثرگذاری بر فعالان اقتصادی شود. نظریه‌های مختلفی در موضوع تحقق توسعه اقتصادی بیان شده است. در دوره‌های مختلف تاریخی، الگوی صنعتی شدن، الگوی تعدیل ساختاری و در دوره اخیر، حکمرانی خوب به عنوان سرمشق‌های اصلی و نجات‌دهنده معرفی شده‌اند. هر کدام از این نظریه‌ها با شکست‌هایی روبه‌رو بوده‌اند. در خصوص حکمرانی خوب، اجرایی نشدن توصیه‌های آن به چشم می‌خورد. در همین زمینه، راهکار ارائه‌شده برخی از نویسندگان، افزایش قابلیت‌های حکومت یا قابلیت‌های اجرایی دولت است.^۳

منظور از ظرفیت دولت، «توانایی نهادهای دولتی برای تحقق اهداف است».^۴ «ظرفیت نهادی»، نشانگر قابلیت دولت در وضع و لازم‌الاجرا کردن مجموعه گسترده‌ای از قواعد و مقررات است که بر تعاملات اقتصادی و سیاسی حاکم است.

۱. بند الف و ج ماده ۳۱، ماده ۳۵، بند ۷ ماده ۳۷، بند ب و پ ماده ۴۸، بند ب ماده ۶۱، بند الف ماده ۱۰۰

۲. بند ب ماده ۲۱، بند ب ماده ۲۵، ماده ۴۸، بند پ ماده ۶۷، بند ب ماده ۹۲

۳. اندروز، مت، لنت پریجت و مایکل وولکاک، توسعه به مثابه توان‌مندسازی حکومت، ترجمه: جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸، صص ۳۰-۳۰.

۴. مرکزالمیری، احمد، ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸، صص ۲۱۹.

تحقیقات انجام شده در دو دهه اخیر نشان می‌دهد کیفیت دیوان‌سالاری در کشورهای مختلف از کانال‌های متعددی بر عملکرد اقتصاد اثر می‌گذارد. در ایران نیز کیفیت ضعیف و ناسالم دیوان‌سالاری، اثربخشی سیاست‌های اصلاحی را به حداقل کاهش می‌دهد و مانع تحقق سیاست‌های اقتصادی می‌شود.^۱

بند اول. عدم تمرکز نهادی

یکی از ویژگی‌های دیوان‌سالاری برای اجرای قانون، یک‌پارچگی است. تجربه کشورهای موفق در توسعه مانند ژاپن و کره جنوبی نشانگر آن است که در چنین کشورهایی، یک‌پارچگی دیوان‌سالاری با بهره‌گیری از نظام‌های مختلف از جمله تمرکز نهادی محقق شده است. در ژاپن، محوریت دولت در عرضه سرمایه‌های جدید سبب شد تا بتواند یک‌پارچگی صنعتی و سیاست ساختار صنعتی را نیز به اجرا درآورد.^۲ نمونه دیگری از تمرکز نهادی در راهبری اقتصادی کشور، دولت کره جنوبی است. نهادها در زمان پارک به ابزار توسعه کره جنوبی تبدیل شدند. برای جلوگیری از پراکندگی نهادهای سیاست‌گذار در حوزه اقتصادی، نهادی به نام «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» تشکیل شد که به نهادی محوری در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی تبدیل شد.^۳

به نظر می‌رسد برای تحقق ویژگی انسجام در اعمال سیاست‌های حمایت از تولید، نیازمند تمرکز نهادی در دولت باشیم. آن‌چه می‌تواند مانع از ایجاد یک‌پارچگی و تمرکز شود، تعدد نهادهای دولتی و مقررات‌گذار در حمایت از تولید است. وجود چندین شورا، هیئت و کارگروه که با مقررات‌گذاری برای بهبود تولید و رفع موانع آن می‌کوشند، موجب تداخل وظایف آن‌ها می‌گردد.

با توجه به اظهار نظر فعالان اقتصادی مبنی بر وجود قوانین و مقررات مزاحم و مخل محیط کسب و کار و مانع تولید و سرمایه‌گذاری، قانون‌گذار، ابزارهایی را برای برداشتن این موانع پیش‌بینی کرده است. کمیته حمایت از کسب و کار و شورای گفت‌وگو وظیفه دارند پیشنهادهایی برای اصلاح

۱. خاندوزی، سید احسان و زهرا کاویانی، «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۵، ص ۵.

۲. مرکز‌المیری، پیشین، ص ۲۲۰.

۳. نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز، «بررسی فرآیند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیر دموکراتیک»، فصل‌نامه سیاست، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴، ص ۱۰۲۷.

قوانین و مقررات تهیه کنند و راهکار قانونی لازم را در پیش بگیرند. در راستای دستیابی به این هدف، عملکرد هیچ کدام از این دو نهاد به دلایلی از جمله ترکیب اعضا و ناهماهنگی دستگاه‌ها موفق و مؤثر نبوده است و ما شاهد وجود دو نهاد در دو قانون مجزا با کارکردی شبیه و در مواردی هم پوشان هستیم. یکی از وظایف ستاد تسهیل و رفع موانع تولید نیز ارائه پیشنهاد اصلاح قوانین، مقررات و ضوابط و رویه‌های مرتبط با تولید است. بنابراین، قانون‌گذار برای اصلاح قوانین و مقررات مخّل تولید، سه نهاد را پیش‌بینی کرده که همین امر باعث شده است فرآیندی واحد وجود نداشته باشد و نتیجه‌ای مطلوب به دست نیاید.

همان طور که در موضوع اصلاح قوانین و مقررات با تعدد نهادها مواجه هستیم، در وضع مقررات برای رفع موانع تولید هم نهادی متمرکز، عهده‌دار این امر نیست. با وجود «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» و «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزها»، کارگروه «رفع موانع جهش تولید» نیز تشکیل شده است. این کارگروه، وظیفه خود را اجرایی کردن مصوبات دو نهاد یادشده می‌داند و در عمل، مصوبه‌ای مرتبط با وظیفه هیئت مقررات‌زدایی تصویب می‌کند. هم‌چنین یکی از وظایف شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا، تصمیم‌گیری در موضوعات مربوط به تولید ملی است. پیش‌بینی این نهاد در شرایط اضطراری بوده است، اما به گفته کارشناسان، با شروع به کار این نهاد، شورای اقتصادی در عمل به انزوارفته و جلسات آن به ندرت تشکیل شده است و تصمیم‌های مهمی هم در آن گرفته نمی‌شود. بخشی از اختیارات دولت و به طور خاص، شورای اقتصاد به قوای دیگر منتقل شد. همین موارد باعث شد شورای اقتصادی دولت کاملاً به حاشیه برود و ناهماهنگی در بدنه اقتصادی دولت افزایش یابد. در حال حاضر، شورای اقتصادی به دستور رییس جمهور، فعال‌تر از قبل عمل می‌کند و در موضوعات مربوط به تولید، تصمیم می‌گیرد.^۱

بنابراین، وجود چندین نهاد که به وضع مقررات و مصوبات می‌پردازد و در راستای تقویت تولید ملی و رفع موانع آن تصمیم‌گیری می‌کند، در عمل موجب تداخل وظایف و پراکندگی در تصمیمات و حتی به انزوا رفتن نهادهای قانونی می‌شود. در زمانی که به طور مشخص، نهادی واحد وجود نداشته باشد، پاسخ‌گویی در قبال ناکامی در سیاست‌های اقتصادی و حمایت از تولید محقق نمی‌گردد.

۱. نک: پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، جزئیات ده برنامه مهار تورم و رشد تولید در شورای اقتصاد: www.dolat.ir.

تمرکز نداشتن موجب تداخل صلاحیت‌ها و وظایف و در نتیجه، کاهش کارآمدی نهادها در ایفای کارکردشان در مقررات‌گذاری است. از این رو، برای ایجاد هر نهادی باید به محتوای نظام حقوقی توجه شود تا نهادهایی به موازات هم و با وظایف مشابه تشکیل نشوند.

بند دوم. پاسخ‌گو نبودن

پاسخ‌گویی، یکی از ویژگی‌های دیوان‌سالاری توان‌مند برای اجرای قانون است. پاسخ‌گویی به طور خاص، «ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد»^۱.

بی‌توجهی به اجرای قوانین مصوب بیانگر پاسخ‌گو نبودن و مسئولیت‌ناپذیری نهادهای دولتی است. در موضوع حمایت از تولید، گزارش‌هایی مبنی بر اجرا نشدن قوانین مربوط منتشر شده است، اما دولت به عنوان نهاد اجرایی قوانین هیچ‌گونه واکنشی به گزارش‌ها نشان نمی‌دهد. برای نمونه، می‌توان به برخورد دولت پس از قرائت «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» اشاره کرد. ارزیابی این گزارش آن بود که از ۵۳ حکم مندرج در قانون مورد بحث که در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسیده، تا سال ۹۶۱۳ صرفاً ۱۰ حکم به طور کامل اجرا شده، ۱۸ حکم به طور ناقص اجرا شده و ۵۳ حکم هم‌چنان اجرا نشده است. به عبارت دیگر، صرفاً حدود یک‌پنجم احکام آن اجرا شده است. این گزارش در اولین روز کاری مجلس در سال ۱۳۹۷ قرائت شد، اما تا به امروز، واکنش رسمی از مقام‌های دولتی در پاسخ‌گویی مشاهده نشده است.

از سوی دیگر، ترکیب اعضا و قدرت تصمیم‌گیری آن‌ها باید متناسب با حیطه مسئولیت و وظایف نهاد مورد نظر باشد؛ چون در غیر این صورت، امکان پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری متصور نخواهد بود. با بررسی هیئت مقررات‌زدایی و ارزیابی عملکرد آن به این نتیجه دست یافتیم که یکی از دلایل ناکامی آن، متناسب نبودن قدرت نفوذ و اجرای مصوبات هیئت با توجه به وظایف و اهداف آن است. در این صورت، به دلیل ناتوانی اجرای مصوبات توسط آن هیئت که زیرمجموعه یک وزارتخانه است و نیازمند هماهنگی میان دیگر وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها توسط یک مقام سیاسی

۱. زارعی، محمدحسین، «فرآیند دموکراتیک شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۲۶۴.

بالتر است، امکان پاسخ‌گویی منتفی می‌گردد. هم‌چنین این مورد درباره شورای گفت‌وگو و شورای حمایت از کسب‌وکار صدق می‌کند که ترکیب اعضا با مسئولیت آن‌ها تناسب ندارد. بنابراین، نتیجه مطلوب حاصل نمی‌گردد. یکی از دلایل اثربخش نبودن مصوبات دو نهاد این است که کمیته و شورا برای ایجاد هماهنگی‌های نهادی لازم در خصوص اصلاح مقررات صلاحیت ندارند. نبود انسجام و هماهنگی درون اجزای دولت و به تبع، ناتوانی در تصمیم‌گیری مقتضی در راستای حل‌وفصل معضلات مقرراتی و رویه‌ای سبب شده است موضوعاتی که اصولاً باید در نهادهایی مانند هیئت وزیران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت‌های حقوقی وزارت‌خانه و دیگر دستگاه‌های مرتبط طرح گردد، در نهادهایی متشکل از اعضای قوا و بخش خصوصی طرح شود. در حال حاضر، کمیته حمایت از کسب‌وکار در خصوص ایفای تکلیف پیشنهاد اصلاح مقررات به مثابه نهادی واسطه بین دولت و بخش خصوصی عمل می‌کند، در حالی که با وجود اتاق‌های بازرگانی، ضرورتی برای وجود نهاد واسطه دیگری به نظر نمی‌رسد.

نکته دیگری که به نظر می‌رسد مانع از عملکرد موفق آن‌ها باشد، سپردن تهیه گزارش‌های کارشناسی به دبیرخانه و به طور کلی، اتاق‌هایی است که بخش خصوصی و تعاونی را نمایندگی می‌کنند که مبنای تصمیم‌گیری راجع به قوانین و مقررات محسوب می‌شوند. تدوین چنین گزارش‌هایی، نیازمند بهره‌بردن از نیروهای متخصص در بستر ترتیبات نهادی پژوهشی در پژوهشگاه‌ها و دانشگاه‌هاست. به همین دلیل، کمیته نمی‌تواند گزارش‌های کارشناسی با کیفیتی قابل قبول را به هیئت وزیران ارائه دهد. بنابراین، زمانی که مسئولیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون، متناسب با ظرفیت نهاد دولتی نباشد، نتیجه‌ای جز بی‌اثر نشدن مصوبات و پاسخ‌گو نبودن نهادهای یادشده حاصل نمی‌گردد.

نتیجه‌گیری

مداخلات اقتصادی دولت با رویکرد تقویت بنیه تولیدی از طریق ابزارهای حقوقی و فراحقوقی صورت می‌پذیرد، به این معنا که ابتدا در قالب سیاست‌های کلان و سپس در قالب مفاد قانونی به تصویب می‌رسند. در چند سال اخیر، موضوع اصلی شعار سال و سیاست‌های کلی، مسئله رشد تولید است و در دهه اخیر، قوانین متعددی به صورت مستقیم و غیر مستقیم به این موضوع پرداخته و علاوه بر آن، نهادهایی در قالب شورا و کمیته، مسئولیت اجرا و تصویب مصوبات را بر عهده گرفته‌اند. با این حال، با

توجه به آمارهای موجود که در مقدمه به آن اشاره شد، تلاش‌های دولت در ارتقای تولید ناموفق بوده است. توجه ویژه به موضوع حمایت از تولیدکنندگان و ارتقای تولید ملی، نظام حقوقی را هم تحت تأثیر قرار داده و این امر در تلاش قانون‌گذار با تصویب قوانین متعدد و ایجاد نهادهای دولتی قابل ملاحظه است. نظریه‌های اقتصادی متعددی مبنی بر نسبت‌سنجی میان دولت و اقتصاد وجود دارد که نظریه نهادگرایی، یکی از آن نظریه‌هاست. بر اساس این نظریه، نهادها بر عملکرد اقتصادی دولت اثرگذارند، به نحوی که چگونگی ایجاد نهادها و اصول طراحی آن‌ها مهم است.

با شناسایی و بررسی قوانین و نهادهای دولتی موجود در نظام حقوقی ایران که به حمایت از تولید می‌پردازند، با چالش‌هایی در سیاست‌گذاری، قانون‌گذاری و اجرا روبه‌رویم. اولین چالش، نبود نگرش واحد در سیاست‌های حمایت از تولید است. کشورهای موفق در رشد اقتصادی با تدوین سند توسعه صنعتی، توجهی ویژه به تولید در سیاست صنعتی دارند و همین امر موجب ایجاد هماهنگی و هدفمند شدن حمایت‌های قانونی شده است. بنابراین، به نظر می‌رسد برای بهبود فرآیند قانون‌گذاری، توجه به تدوین سیاست‌های صنعتی واحد ضروری است. هم‌چنین توجه به اصول آن یعنی وجود شفافیت، بهره‌مندی از بخش خصوصی و حمایت سیاسی در سطح بالای حکومت جزء ملزومات اثربخشی آن است. از سوی دیگر، با بررسی قوانین مصوب در این حوزه می‌توانیم ادعا کنیم که قوانین کیفیت پایینی دارند؛ چون اثربخشی لازم را ندارند و به دلیل اجرا نشدن به طور مکرر با اصلاح یا وضع قانون جدید روبه‌رو می‌شویم. تورم قوانین، یکی از معضلات قانون‌گذاری اقتصادی در حوزه حمایت از تولیدکنندگان و رشد تولید در کشور است. در راستای بهبود کیفیت و کمیت قوانین لازم است در نظام حقوقی، ابزارهایی برای ارزیابی اثرگذاری مقررات پیش‌بینی شود. با شناسایی نهادهای دولتی و بررسی عملکرد آن‌ها می‌توان گفت که اگرچه دولت، ابزارهای اجرایی را پیش‌بینی کرده، اما به دلیل بی‌توجهی به اصول دیوان‌سالاری توانمند نتوانسته است به نتیجه مطلوب دست یابد. نبود تمرکز نهادی و پاسخ‌گو نبودن نهادها از جمله علل موجود است. نهادهای موجود در بسیاری از موارد وظایف مشابه دارند و تصمیم‌گیری‌ها به صورت متمرکز و منسجم امکان‌پذیر نیست. هم‌چنین در بسیاری از موارد، وظایف نهادها با اختیارات و صلاحیت آن‌ها تناسب ندارد و این امر نه تنها موجب اجرا نشدن مصوبات می‌شود، بلکه از دلایل پاسخ‌گو نبودن نهاد مربوط است.

در نهایت، می‌توان گفت آسیب‌هایی که در نظام حقوقی ایران در خصوص حمایت از تولید وجود دارد، حاصل بی‌توجهی به اصول کلی حکمرانی خوب است؛ چون تنها به صورت و شکل قوانین و نهادهای پرداخته شده و به الزامات ماهوی آن توجه نشده است. در ظاهر، دولت سعی داشته است در مقام دولت تنظیمی در امور اقتصادی وارد شود، اما اصول آن را رعایت نکرده است. توجه به اصول دولت تنظیمی می‌تواند موجب نقش مؤثر نظام حقوقی در حمایت از تولید گردد که بررسی آن در این نوشتار نمی‌گنجد و نیازمند بررسی در پژوهشی جداگانه است.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. استیگلیتز، ج. و ج. لین، **انقلاب در سیاست صنعتی؛ نقش دولت در فراسوی ایدئولوژی**، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۹۹.
۲. اندروز، مت، لنت پریجت و مایکل وولکاک، **توسعه به مثابه توان‌مندسازی حکومت**، ترجمه: جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸.
۳. تودارو، مایکل پی. و استیفن سی. اسمیت، **توسعه اقتصادی**، ترجمه: وحید محموری، تهران: نگاه دانش، ۱۳۹۳.
۴. دادگر، یدالله، **اصول تحلیل اقتصادی خرد و کلان**، چاپ هفتم، تهران: آماره، ۱۳۹۶.

ب) مقاله

۱. انگ، سوین، «**تورم قانون‌گذاری و کیفیت قانون**»، ترجمه: حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۴.
۲. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک، «**ارزیابی پی‌آمدهای مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه**»، ترجمه: مسعود فریادی، اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۷ و ۱۸، سال هشتم، ۱۳۸۸.
۳. حسینی، سید جعفر و همکاران، «**تحلیل راهبردی وضعیت اقتصادی و اجتماعی کشور در آستانه برنامه هفتم توسعه کشور به همراه ارائه راهبردها و رویکردهای اصلاحی**»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۵۷۵.
۴. خاندوزی، سید احسان و زهرا کاویانی، «**کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران**»، فصل‌نامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۵.
۵. رجب‌پور، حسین، «**آسیب‌شناسی استراتژی توسعه صنعتی در ایران (۳): الزامات نهادی**»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۵۶۲.

۶. ریزوندی، محمدمیر، بهرام سحابی و فرشاد مؤمنی، «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متأخر بدیل تعریف از نهاد»، فصل‌نامه برنامه‌ریزی و بودجه، ۱۳۹۴.
۷. زارعی، محمدحسین، «فرآیند دموکراتیک شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
۸. محمدی، تیمور و محمد ندیری، «بررسی تأثیر نهادهای خالق بازار و سایر نهادها بر رشد اقتصادی»، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی، سال سیزدهم، شماره ۴، ۱۳۹۲.
۹. مدر، لوئیس، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانون‌گذاری»، در: گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. مرکزالمیری، احمد و مریم احمدیان، «ارزیابی عملکرد ستاد تسهیل و رفع موانع تولید از ابتدای سال ۱۳۹۸ تا پایان تیرماه ۱۴۰۰»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۳۴۶.
۱۱. مرکزالمیری، احمد و مریم احمدیان، «بررسی احکام قانونی حمایت از تولید، سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار، مصوب چهار دوره تقنینی هفتم تا پایان دهم»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۳۵۳.
۱۲. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۸۳۰.
۱۳. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷.
۱۴. مرکزالمیری، احمد، «ارزیابی عملکرد کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳.
۱۵. مرکزالمیری، احمد، «ویژگی‌های بوروکراسی توان‌مند برای اجرای قانون»، فصل‌نامه حقوق اداری، شماره ۱۹، ۱۳۹۸.
۱۶. مرکزالمیری، احمد، «گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب‌وکار: ارزیابی عملکرد هیات مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، تهران: مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۳۹۹.

۱۷. مرکز مال‌میری، احمد، و سید امیر سیاح، «رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در شش قانون برنامه توسعه»، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴.

۱۸. نقیب‌زاده، احمد و محمد تقی دلفروز، «بررسی فرآیند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیر دموکراتیک»، فصل‌نامه سیاست، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴.

۱۹. وکیلان، حسن و احمد مرکز مال‌میری، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۵.

ج) دیگر منابع‌ها

۱. «پایش ملی محیط کسب و کار ایران، بهار ۱۴۰۱»، مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴، دوره بیست و سوم، مرداد ۱۴۰۱.

۲. «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد»، دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۲/۳، در: www.donya-e-eqtasad.com.

۳. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷/۸/۲۹، در: www.irna.ir/fa/News/83106872.

2. Latin Source

1. Jalilian, H., C. Kirkpatrick and D. Parker, "The Impact of Regulation on Economic Growth in Developing Countries – A Crosscountry Analysis", World Development, November 2006.

2. Laurids, S. Lauridsen, "Strategic Industrial Policy and Latecomer Development: The What, the Why and the How", Forum for Development Studies Vol. 37, No. 1, March 2010.

3. Mazzucato, Mariana, Mario Cimoli, Giovanni Dosi, Joseph E. Stiglitz, Michael A. Landesmann, Mario Pianta, Rainer Walz, and Tim Page, "Which industrial policy does Europe need?", Intereconomics 50, No. 3 (2015).

4. Middle East Development Journal, Demo Issue 2008.
5. Rodrik, Dani, “**Industrial Policy for the Twenty-First Century**”, November 2004.
6. Rodrik, Dani, “**INDUSTRIAL POLICY: DON’T ASK WHY, ASK HOW**”, Harvard University, John F. Kennedy School of Government, Cambridge, Received: 14 August 2008.
7. Verschuuren, Jonathan and Rob van Gestel, “**Ex Ante Evaluation of Legislation: An Introduction**”, in: Jonathan Verschuuren (ed.), *The Impact of Legislation: A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
8. Yeung, Wai-Chung Henry, “**Institutional capacity and Singapore’s developmental state, Managing economic (in) security in the global economy**”, 2005.



Pathology of production support legal institutions; rules and enforcement characteristics

Zahra khodayari¹

Mohamadreza vijeh²

Abstract

Legal institutions equivalent to rules and their enforcement characteristics play an effective role in the economic performance of governments. Since the beginning of the nineties, supporting the national production has been one of the most important issues of the country in advancing economic goals, which has become the subject of general policies. To apply these policies, the legal system has established legal rules and established government institutions. Considering the lack of success in achieving the mentioned goal, the investigation and pathology of the legal institutions supporting the production can be useful in improving the performance of the government in the promotion and growth of the national production. With the investigation carried out at the three levels of policy making, legislation and implementation, we are facing challenges that paying attention to them and solving the challenges will lead to the realization of general policies. The lack of a single attitude in production support policies, lack of attention to the quality of legislation, and the lack of a capable bureaucracy are among the damages in legal institutions. Compiling the industrial policy document and complying with the institutional requirements, applying regulatory impact assessment and paying attention to the characteristics of the bureaucracy, which includes the institutional focus and the accountability of the institutions, are the suggested solutions in order to achieve an effective legal system in the economic performance of the government.

Keywords: Legal institutions, production support, industrial policy, legislation, bureaucracy

1. Ph.D. in Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran, (Corresponding Author), Zahra.khodayari@gmail.com

2. Prof., Department of Public and international Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabataba'i University, Tehran, Iran (Corresponding Author), mreza vijeh@yahoo.com