



بی ثباتی قوانین، مقررات و رویه‌ها

و اثرات آن بر کسب و کارها



معاونت بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران



نویسنده: پریسا مطرانلویی
معاونت بررسی های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی
تیر ۱۴۰۳

از طریق پست الکترونیکی زیر می توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

economic_research@tccim.ir

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.



Instability of Laws, Regulations and Procedures and Their Effects on Businesses

In this report, while dealing with the conceptual contamination of the three characteristics of transparency, stability, and dispersion of laws and regulations, the main reasons for the phenomenon of instability and multiplicity of laws and regulations in Iran have been discussed.

In Iran, we see that policy makers look at legislation as the main and primary way to solve challenges, and we are faced with the phenomenon of legislation as the first available and immediate solution to solve problems. In this approach, instead of limiting the scope of the government's activity, the intervention and role of the government in the field of business has been developed day by day, and through the expansion of the administrative responsibilities of the government, the phenomenon of the administrative government has appeared.

The result of this approach is that after a time horizon, we have encountered a lot of administrative rules that have become big obstacles in starting a business and in the next stages of economic activity; Laws that were designed and approved one day with great goals such as agility and organizing conflicts in the business environment.

In this report, in addition to examining the various aspects of the impact of the instability of laws and regulations on the business environment, including its impact on the issue of corruption, solutions such as deflating laws, changing the approach towards data-oriented legislation, replacing ex-ante supervision instead of ex-post supervision and tools for the evaluation of regulatory effects is provided. But it is important to pay attention to this fact that sometimes the approval of the law is used as a tool as a substitute for other governance tools, including bureaucracy reform and weakness in supervisory approaches, In the long term, this issue contains the message for the society that due to the inefficiency of the government in using governance tools, administrative burden is imposed on the society, which reduces the effectiveness of the laws.



فهرست مطالب

۶	چالش‌های فضای کسب و کار
۷	مفهوم بهینگی در نظام قانونگذاری
۸	ویژگی شفافیت، ثبات و پراکندگی قوانین
۹	بار اداری قوانین و مقررات
۱۰	تورم قوانین یا تورم قانونگذاری
۱۲	اثر بی ثباتی قوانین بر بروز فساد
۱۳	دلایل بروز مساله
۱۵	راهکارهای پیشنهادی
۱۶	جمع‌بندی
۱۷	منابع



خلاصه مدیریتی

فضای کسب و کار در اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر تحت تاثیر مجموعه عواملی از زوایای مختلف اقتصاد کلان، فضای سیاست‌گذاری عمومی و محیط حقوقی با چالش‌ها و آسیب‌های متعددی مواجه شده است؛ در چنین شرایطی ویژگی پیش‌بینی پذیر بودن و شفافیت از محیط کسب و کار سلب شده و توان برنامه‌ریزی از کسب و کارها گرفته می‌شود.

در این مطالعه به موضوع مهم بهینگی قوانین از این منظر پرداخته شده است که همانگونه که کم بودن قوانین و خلا وجود قانون موجب ایجاد رفتارهای خارج از قاعده و پر هزینه‌ای می‌شود که امور جامعه را مختل نماید، چگونه فراوانی، بی‌ثباتی و پراکندگی قوانین بر اتخاذ تصمیمات بهینه افراد و فعالان اقتصادی اثرات منفی بر جای می‌گذارد. لذا توجه به این نکته حائز اهمیت است که فرآیند قانون‌گذاری زمانی در نقطه بهینه خود قرار دارد که خالص منافع در حداکثر میزان قابل قبول آن باشد.

در یک بررسی اولیه مشاهده می‌شود که طی یک بازه ۱۰ ساله حدود تعداد ۱۲۹۸۲ قانون یا مقرر در سامانه ملی قوانین و مقررات بارگذاری شده است که ۸ هزار مورد آن مربوط به مجلس شورای اسلامی، هیات وزیران، گمرک، سازمان امور مالیاتی، وزارت صمت و شورای قیمت‌گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات کشاورزی بوده است و با در نظر گرفتن حجم قوانین اصلاحی بعنوان معیاری ضمنی برای ارزیابی درجه ثبات قوانین، مشاهده می‌شود طی این بازه حدود ۱۹۲۶ قانون و مقرر به تصویب رسیده است به عبارتی حدود ۱۵ درصد از قوانین و مقررات مصوب شده در ده سال اخیر، مربوط به اصلاح و تغییرات در قوانین موجود بوده است که نشان از بی‌ثباتی قوانین دارد.

شناسایی مقررات با قابلیت حذف و تقلیل از طریق جمع‌سپاری و همچنین هدف‌گذاری دولت برای کاهش بار نظارتی از طریق حذف قوانینی که در دستیابی به اهداف خود مؤثر نبوده‌اند، از جمله رویکردهای کشورهای در باب کاهش بار مقررات دولتی بوده است که برای سیاست‌گذاری جاری و آینده دولت‌ها می‌تواند مفید واقع شود.

چالش‌های فضای کسب و کار

فضای کسب و کار در اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر تحت تاثیر مجموعه عواملی از سه بعد مختلف تحولات فضای اقتصاد کلان، فضای سیاست‌گذاری عمومی و محیط حقوقی با چالش‌ها و آسیب‌های متعددی مواجه شده است و همه این عوامل در کنار هم شرایطی را به وجود آورده که عرصه را بر فضای کسب و کار تنگ نموده است. بدیهی است بی‌ثباتی در فضای کسب و کار، ویژگی پیش‌بینی پذیر بودن و شفافیت را از محیط سلب کرده و موجب می‌شود فضای برنامه‌ریزی از کسب و کار گرفته شود. در ادامه به هریک از تحولات در سه بعد پیش گفته اشاره شده است.

• فضای اقتصاد کلان

در بعد اقتصاد کلان، شرایط نااطمینانی در اقتصاد ایران به واسطه تحریم‌های اقتصادی در کنار شرایط بی‌ثبات متغیرهای اقتصادی همچون نرخ تورم بالا و جهش‌های ارزی متعدد، عملاً سبب شده است تا سیاست‌گذار به مقررات‌گذاری‌های پی در پی برای مقابله با ریسک‌ها و تقلیل اثرات نااطمینانی‌ها روی آورد. لازم به ذکر است در فضای بی‌ثبات اقتصاد کلان، وضع قوانین جامع و تعیین‌کننده‌ای که بتواند چشم انداز مناسبی برای کسب و کارها ایجاد کند بسیار کلیدی و تعیین‌کننده خواهد بود.

• فضای سیاست‌گذاری عمومی

در فضای سیاست‌گذاری کشور وجود نهادهای متعدد متولی مقررات‌گذاری یکی از عوامل اصلی شرایط موجود از حیث وضع قوانین و مقررات خلق‌الساعه و پیش‌بینی ناپذیر بوده است. فعالان اقتصادی در فرآیندهای مختلف کسب و کار با مقررات و قوانین متعددی مواجه هستند که علاوه بر تعدد و تضاد آنها، برخی از این قوانین و مقررات دقیق و شفاف نبوده و در برخی موارد تعداد مقررات و حتی قوانین معتبر در یک حوزه کاری دقیق و روشن نیست به نحوی که مجموعه این مسائل فعالان اقتصادی را با مشکلات عدیده‌ای مواجه نموده است. در واقع می‌توان گفت عدم ثبات فضای تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی از محل وضع مقررات متعدد، موجب بی‌ثباتی، ناامنی و غیرقابل پیش‌بینی شدن محیط کسب و کار شده است.

• محیط حقوقی کسب و کار

در دیگر سو، محیط حقوقی ناهنجار موجود در فضای کسب و کار در ایران علاوه بر محدود کردن فعالیت‌های اقتصادی، خلاقیت و نوآوری را سرکوب نموده و چشم‌انداز سرمایه‌گذاری و توسعه کسب و کار و حتی فضای برنامه‌ریزی در میان‌مدت را مبهم و توأم با نااطمینانی نموده است. در واقع می‌توان گفت فعالان اقتصادی با دو نااطمینانی از محل تحولات فضای اقتصاد داخلی و نوسانات خارجی و در نتیجه این دو مساله، با نااطمینانی دیگری از محل صدور تصمیمات خلق‌الساعه و وضع قوانین و مقررات متعدد مواجه‌اند. در حالی که در شرایط متعارف، فعالان اقتصادی می‌بایست ضمن در اختیار داشتن

فضای شفاف در برنامه‌ریزی و مدیریت تولید، آزاد باشند اما مقررات زاید و بیش از حد در کشور، این آزادی را محدود نموده و بار مضاعف قوانین و مقررات در اقتصاد ایران، آسیب‌های بسیاری به فضای کسب و کار وارد نموده است.

مفهوم بهینگی در نظام قانونگذاری

یکی از مهمترین ابزارهای اصلی مداخله دولت در اقتصاد، قانون است. مطابق با دیدگاه نهادگرایان، دولت و بازار همواره مکمل یکدیگر بوده و دولت به عنوان یک نهاد فراگیر، از طریق وضع قوانین می‌تواند نهادهای جدیدی تعریف، تأسیس و مستقر کند. پرواضح است دولت از طریق تصویب قوانین مناسب قادر است نقش غیرقابل انکاری در ایجاد زمینه لازم برای بهبود کارکرد سایر نهادها و همچنین کارکرد بهینه اقتصاد بازار ایفا کند. طبق این دیدگاه، تصویب هر قانون جدیدی از سوی دولت مترادف با ایجاد یک نهاد جدید با سازوکارها و الزامات خاص خود است که همچون هر پدیده دیگری دارای منافع و پیامدهایی است و طبیعتاً ممکن است تعارضاتی با سایر نهادهای موجود داشته باشد. از دیگر سو، جامعه توسعه‌یافته جامعه‌ای است که قانون در آن در حد بهینه تولید شده باشد. همانگونه که کم بودن قوانین و خلا وجود قانون موجب ایجاد رفتارهای خارج از قاعده و پر هزینه‌ای می‌شود که امور جامعه را مختل نماید، فراوانی، بی ثباتی و پراکندگی قوانین نیز بر اتخاذ تصمیمات بهینه افراد و فعالان اقتصادی اثرات منفی بر جای می‌گذارد. لذا می‌توان اینگونه بیان کرد که فرآیند قانون‌گذاری زمانی در نقطه بهینه خود قرار خواهد گرفت که خالص منافع در حداکثر میزان قابل قبول آن باشد. اما لازم است به این موضوع توجه شود که مطابق با تئوری مطلوبیت، قانون‌گذاری تا حد مشخصی در برگیرنده منافع است و پس از آن نقطه، منافع و مطلوبیت حاصل از آن روند کاهشی به خود می‌گیرد.

در ادبیات قانون‌گذاری در جهان، لون فولر به عنوان یکی از صاحب‌نظران در حوزه حاکمیت قانون، هشت اصل را به عنوان اصول درونی قانون به این صورت برشمرده است که عبارتند از اینکه اول؛ قانون باید عام باشد، دوم؛ قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذینفع رسانده شوند، سوم؛ قوانین نباید عطف به ماسبق شوند، چهارم؛ قوانین باید قابل فهم، واضح و روشن باشند، پنجم؛ قوانین نباید متناقض باشند، ششم؛ قوانین نباید امر غیر ممکن را مطالبه کنند، هفتم؛ قوانین نباید به طور مکرر تغییر یابند و هشتم؛ عمل مقامات رسمی باید با قانون انطباق داشته باشد. اما شواهد قانون‌گذاری در ایران نشان می‌دهد قوانین به طور مکرر تغییر یافته و در برخی موارد متناقض با قوانین دیگر بوده و گاه تغییرات و اصلاحات پی در پی در قوانین و مقررات صورت می‌پذیرد. بنابراین ثبات و پایداری قوانین یکی از مهمترین الزامات برای کارکرد صحیح قوانین است که تغییر دائمی آنها موجب آسیب‌هایی همچون نگرانی از اطلاع به موقع از تغییرات، ایجاد مشکل در فهم درست قوانین، غیر قابل اتکا بودن قوانین برای برنامه‌ریزی میان مدت و بلندمدت و شکست در انطباق رفتار با تغییرات، خواهد شد.

یکی از خलाهای موجود در نظام قانونگذاری در ایران، عدم اجرای فرآیند ارزیابی تأثیرات پسینی و پیشینی قانون هر قانون است در حالیکه این اقدام معمول برای ارتقای کیفیت قانون در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است. عدم وجود چنین فرآیندی در نظام قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری کشور موجب شده است سیاست‌گذار شناخت دقیقی نسبت به پیامدهای



سیاست‌های اتخاذ شده به ویژه بر بخش خصوصی نداشته باشد و مقرره‌های متعدد فارغ از اثرات مخرب احتمالی وضع شود.

***ارزیابی تأثیرات پیشینی (یا ارزیابی معطوف به گذشته):** پیش از تصویب هر قانون، مقرر، آیین‌نامه، بخشنامه، ... صورت می‌گیرد و هدف آن به دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است.

***ارزیابی تأثیرات پسینی (یا ارزیابی معطوف به آینده):** پس از تصویب هر قانون، مقرر، آیین‌نامه، بخشنامه، ... صورت می‌گیرد و هدف آن به دست آوردن اطلاعات دقیق در خصوص اثرات بالفعل یک مصوبه است.

می‌توان از زولیه دیگری، برخی خلاهای نظام قانونگذاری در ایران که ناظر بر ویژگی‌های شفافیت، بی‌ثباتی و پراکندگی قوانین است را شامل افزایش حجم قانون‌گذاری (وضع قوانین متعدد)، اصلاحات مکرر قوانین و استفساریه‌ها، کاهش چشمگیر قوانین جامع و تعارض در نظام قانون‌گذاری بیان نمود که در بخش بعدی تشریح شده است.

ویژگی شفافیت، ثبات و پراکندگی قوانین

در خصوص قوانین و مقررات لازم است آلودگی مفهومی سه ویژگی شفافیت، ثبات و پراکندگی از میان برداشته شود و با ادبیات واحدی در خصوص این ویژگی‌ها صحبت شود. در ادبیات رایج، ویژگی شفافیت قانون به معنای قابل فهم بودن، واضح و فاقد ابهام بودن و نبود تناقض و تعارض محتوایی متن قانون با قوانین قبلی است. تعدد قوانین مصوب بدون در نظر گرفتن نظام جامعی که این موضوع در داخل آن قرار گیرد موجب می‌شود تعدد مصوبات خود منجر به ایجاد چالش جدی در زمینه عدم هماهنگی شده و وجود قوانین متعارض، دستگاه‌های مجری قانون را با مشکل مواجه نموده و فضای کسب و کار در کشور را غیرقابل برنامه‌ریزی و پیش‌بینی ناپذیر می‌نماید.

ویژگی ثبات (پایداری) قوانین ناظر به نبود تغییر مکرر در قوانین است. علیرغم اینکه کارآمدی نظام قانون‌گذاری در کیفیت تقنین است نه کمیت آن، اما متأسفانه در کشور ما مجلس و دولت با مساله کمیت بالای تولید قوانین و مقررات مواجه‌اند. افزایش کمیت قوانین را می‌توان با یک نگاه اولیه بر قوانین منتشره سالانه مشاهده نمود که متأسفانه هر ساله بر حجم آن افزوده می‌شود. اصلاحات مکرر در قوانین و استفساریه‌ها نیز نشان‌دهنده عدم جامعیت قوانین برای کاربرد در شرایط مختلف بوده که بنا به هردلیلی با کوچکترین تغییراتی در فضای اقتصادی کشور، قوانین نیاز به اصلاح می‌یابند. دلیل دیگر این موضوع نیز می‌تواند عدم دقت و شتابزدگی در وضع قوانین تفسیر شود. این موضوع به ویژه زمانی که در برخی موارد فاصله تصویب تا اصلاح قانون به کوتاهی چند ماه است، حساسیت بیشتری می‌یابد.

و نهایتاً مفهوم پراکندگی قوانین بر متمرکز نبودن کلیه احکام مربوط به یک موضوع تحت یک قانون مادر دلالت دارد. کاهش قابل توجه قوانین جامع یکی از خلاهای قانون‌گذاری در ایران است که منجر به شکل‌گیری پراکندگی در قوانین شده است. نظام قانون‌گذاری در ایران تا حد امکان به دنبال تصویب قوانین جزئی و موردی بوده است تا اصلاح جامع قانون

و این جزئی‌نگری باعث شده است قوانین مرتباً به صورت جزئی و بخشی اصلاح شده و گاهی مشاهده می‌شود برخی از این اصلاحات موجب ایجاد مشکلاتی در سایر بخش‌ها شده است. عدم هماهنگی میان اصلاحات جزئی و ایجاد چالش‌های اجرایی از آسیب‌های این نوع نگاه به موضوع قانون‌گذاری است. شرایط زمانی بدتر می‌شود که این اصلاحات جزئی بدون هماهنگی قبلی با سایر دستگاه‌های مرتبط صورت گرفته و نهایتاً مشکلات متعددی در زمان اجرا ظاهر می‌شود که بزرگترین آسیب آن بر بدنه کسب و کارها وارد خواهد شد.

از آنجایی که پایداری و ثبات قوانین، تقویت‌کننده پیش‌بینی پذیر بودن فضای کسب و کار است و تا حدودی می‌تواند نوسانات اقتصاد کلان و شرایط نااطمینانی در اقتصاد ایران را پوشش دهد؛ لذا پایداری یک ویژگی مهم قوانین است که می‌تواند تضمین‌کننده ثبات و امنیت اقتصادی از زاویه نگاه کسب و کار باشد. اما قانون‌گذاری بیش از حد در قالب تصویب مکرر قوانین جدید و اصلاح پی در پی قوانین موجود، یکی از رایج‌ترین رویه‌های قانون‌گذاری در ایران است که سبب مخدوش شدن ویژگی ثبات قوانین شده است. علیرغم اینکه در بند ۱۰ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب سال ۱۳۹۲ "ایجاد ثبات رویه‌ها و مقررات حوزه صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف" به عنوان یکی از مکانیسم‌های حمایت از صادرات ذکر شده است اما عمده‌ترین بی‌ثباتی قوانین و مقررات در کشور مربوط به قوانین و مقررات گمرکی، ارزی و تجارت خارجی است که بیشترین لطمه را به تولید و صادرات کشور وارد نموده است.

بار اداری قوانین و مقررات

مساله دیگری که در اینجا لازم است به آن توجه شود این است که تصویب هرگونه مقرر یا مصوبه توسط مجموعه‌ی نهادهای دولتی یا مقامات مقررات‌گذار، علاوه بر امتیازات یا حمایت‌هایی که به بخشی از جامعه ارائه می‌دهد، حامل قیود و تکالیفی برای بخشی از کسب و کارها و فعالان اقتصادی است؛ در ادبیات قانون‌نویسی به برون‌داری این قیود و تکالیف که در قالب هزینه‌های تحمیل شده به کسب و کارها نمود می‌یابد، بار اداری قوانین اطلاق می‌شود. طبق تعریف، بار اداری قوانین شامل هزینه‌های ایجاد شده برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی ناشی از تبعیت یا اجرای مقررات است. بنابراین زمانی که قوانین متعددی به کرات و در فواصل زمانی نزدیک به هم تصویب می‌شود، بار اداری قوانین فزاینده خواهد شد که خود یکی از آسیب‌های جدی به فضای کسب و کار و انگیزه فعالان اقتصادی است.

مقررات دولتی می‌تولند هزینه‌های قابل توجهی را بر کسب و کارها تحمیل کند که با یک وقفه، این هزینه‌ها در قلب هزینه‌های بیشتر به مصرف‌کننده و عموم جامعه منتقل می‌شود. در باب کاهش بار مقررات دولتی می‌توان چند رویکرد بر اساس تجارب کشورها مطرح نمود که برای سیاست‌گذاری جاری و آینده دولت‌ها می‌تواند مفید واقع شود. برخی از این رویکردها شامل شناسایی مقرراتی که قابلیت این را دارند تا از طریق «جمع‌سپاری»، حذف یا کاهش یابند و همچنین هدف‌گذاری دولت برای کاهش بار نظارتی از طریق حذف قوانینی که در دستیابی به اهداف خود مؤثر نبوده‌اند، است.

تورم قوانین^۱ یا تورم قانون گذاری

زمانی که قانونگذار به دلایل مختلف، بدون توجه به پیامدهای یک قانون، اقدام به تصویب قانون می‌نماید پدیده تورم قوانین یا تورم قانون گذاری بروز می‌نماید که ناشی از تصویب بی رویه قوانین و مقررات است. در واقع این موضوع از چند جنبه مساله ایجاد می‌کند؛ در این شرایط قانونگذار در دام عدم نظارت بر اجرای قوانین قرار گرفته و آثار و پیامدهای قانون بر نظام حقوقی، سیاسی و اقتصادی مغفول واقع می‌شود.

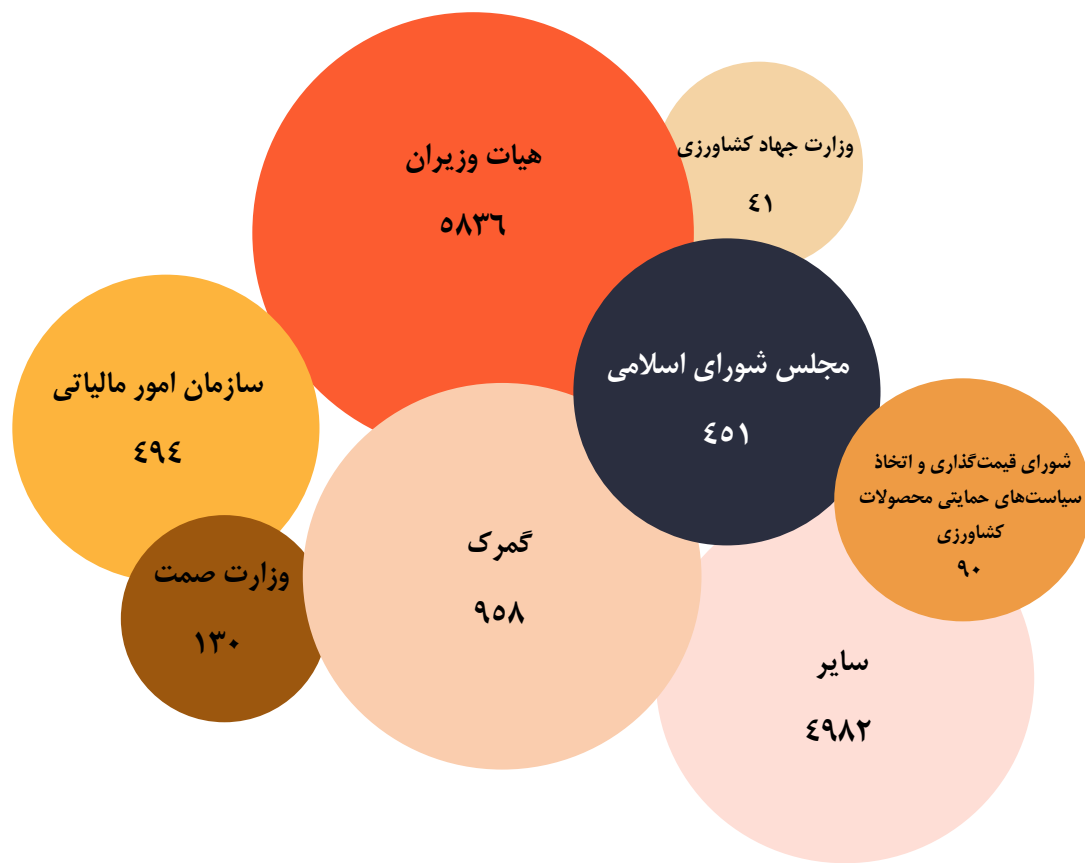
در ایران نیز تولید قوانین و مقررات با چنان سرعت و حجم بالایی در جریان است که می‌توان گفت با آسیب تورم قانون گذاری مواجه هستیم. این آسیب به این دلیل ایجاد شده است که نهادهای قانون گذار به دلایل مختلف و گاهاً بدون ارزیابی دقیق از ضرورت‌ها، الزامات و حتی پیامدهای یک قانون، اقدام به قانون گذاری می‌کنند. حتی مشاهده می‌شود گاهی مواقع بدون توجه به وجود بسترها و ظرفیت‌های لازم و یا زمان مناسب برای اعمال یک قانون، قانون گذاری صورت می‌پذیرد و پس از آن به دلیل مشکلات ایجاد شده، اصلاحیه‌های قانونی به صورت مکرر ابلاغ می‌شود و در نتیجه، تعداد و حجم قوانین به طور روزافزون افزایش می‌یابد.

در یک بررسی اولیه مشاهده می‌شود که طی یک بازه ۱۰ ساله از تاریخ ۱۳۹۳/۰۱/۰۱ لغایت ۱۴۰۳/۰۱/۰۱ تعداد ۱۲۹۸۲ قانون یا مقرر در سامانه ملی قوانین و مقررات بارگذاری شده است که تنها ۸ هزار مورد مربوط به مجلس شورای اسلامی، هیات وزیران، گمرک، سازمان امور مالیاتی، وزارت صمت و شورای قیمت گذاری و اتخاذ سیاست‌های حمایتی محصولات کشاورزی بوده است.

اگر بتوان حجم قوانین اصلاحی را بعنوان معیاری ضمنی برای ارزیابی درجه ثبات قوانین در نظر گرفت، با این احتساب، نگاهی به سامانه ملی قوانین و مقررات نشان می‌دهد طی ده سال اخیر، حدود ۱۹۲۶ قانون و مقرر به تصویب رسیده است که در عناوین آنها عبارت "اصلاح ماده"، "تصویب نامه راجع به اصلاح بند"، "بخشنامه راجع به اصلاح دستورالعمل"، و عباراتی از این دست وجود دارد بعبارتی حدود ۱۵ درصد از قوانین و مقررات مصوب شده در ده سال اخیر، مربوط به اصلاح و تغییرات در قوانین موجود بوده است که نشان از بی‌ثباتی قوانین دارد. در اینجا توجه به این نکته حائز اهمیت است که اگر یک قانون از پشتوانه‌ی کارشناسی قوی برخوردار باشد، دربرگیرنده تمام و کمال تکلیف قانونی باشد، در زمان تصویب به تمامی الزامات و پیامدهای احتمالی آن توجه شود و به صراحت و فارغ از تفسیرهای مختلف بیان شده باشد، میزان نیاز به اصلاح قوانین به حداقل خواهد رسید.

¹ Legislative inflation

تعداد قوانین یا مقرره‌های بارگذاری شده در سامانه ملی قوانین و مقررات طی ده سال اخیر (از ابتدای فروردین ۱۳۹۳ لغایت ابتدای فروردین ۱۴۰۳)



منبع: سامانه ملی قوانین و مقررات کشور

در یک بررسی عمیق‌تر شاهد هستیم که تنها در خصوص قانون مالیات‌های مستقیم، طی بازه ده ساله فوق الذکر، ۱۹۴ بخشنامه، تصویب‌نامه، آئین‌نامه، مصوبه، اصلاح آئین‌نامه، تفسیر، ابلاغ دستورالعمل، ... به تصویب و ابلاغ رسیده است. لذا تمامی این بررسی‌ها نشان از آسیب جدی نظام قانون گذاری کشور در ابعاد مختلف دارد. شاید پذیرش اصل قانون گذاری به‌مثابه راه حل در دسترس و فوری برای حل معضلات، منشا اصلی بروز چنین پدیده‌ای در ایران باشد. در این صورت بهتر است هنگام تصویب قانون این پرسش‌ها مطرح شود که آیا برای دستیابی به هدف موردنظر، تصویب قانون جدید تنها راه‌حل احتمالی است؟ آیا این هدف پیش از این از طریق سایر قوانین دنبال نشده است؟ اگر پاسخ مثبت است،



آیا آسیب‌شناسی از دلایل عدم تحقق اهداف قبلی از مسیر قانونی انجام شده است؟ و در پایان به این سوال پاسخ داده شود که آیا روش کارآمدتر و کم هزینه‌تری غیر از وضع قانون برای دستیابی به این هدف وجود ندارد؟

اثر بی ثباتی قوانین بر بروز فساد

طبق مطالعات انجام شده، قوانین و مقررات اضافی و پیچیده از چند منظر زمینه بروز فساد در جامعه را فراهم می‌کنند. اولین و بارزترین نمود آن اینست که تعدد قوانین می‌تواند از مسیر ایجاد پدیده رشوه‌خواری باعث افزایش ناکارآمدی و بروز فساد شود. در سوی دیگر، بی‌ثباتی قوانین در حوزه‌های مختلف اعم از اعتبارات و تامین مالی موجب ناکارآمدی بازارهای اقتصادی، افزایش ریسک و توزیع ریسک بین افراد شده که افزایش ریسک باعث کاهش سرمایه‌گذاری و به دنبال آن کاهش رشد اقتصادی می‌شود. طبیعتاً فضاهاى ناکارآمد، مستعد بروز پدیده فساد و رانت هستند. در یک مثال عینی، بی‌ثباتی قوانین در حوزه بازار کار موجب ایجاد مانع پیش روی فرصت‌های شغلی و نیروی کار شده و رانده شدن نیروی کار از بخش رسمی به بخش غیر رسمی اقتصاد شده و پیچیدگی و انعطاف ناپذیری مقررات بازار کار، بنگاه‌ها را به سمت روش‌های دیگر حفظ قدرت رقابت -عموماً مخرب- سوق دهد.

در بسیاری از موارد دولت‌ها با وضع مقررات و قوانین بیش از حد، اعطای مجوزهای خاص و تصمیمات خلق الساعه موجب آسیب به بازارها و کسب و کارها به ویژه در بخش خصوصی می‌شوند. طبق گزارش Doing Business بانک جهانی بین تعدد قوانین و مقررات و فساد رابطه مستقیمی وجود دارد. این گزارش، فساد کمتر در کشورهای صنعتی با دارا بودن مقررات و رویه‌های اداری کمتر در مقایسه با کشورهای در حال توسعه را به خوبی نشان می‌دهد. لذا توجه به این نکته حائز اهمیت است که پیچیدگی و کثرت رویه‌های اجرایی و عملیاتی مردم را وادار نموده تا در فساد مشارکت کرده و قوانین را دور بزنند. فساد اداری در نتیجه شکل‌گیری یک نظام بوروکراتیک مشتمل بر شفافیت، پاسخگویی، اجماع محوری، قانون محوری، کارایی و اثربخشی که تمام ویژگی‌های حکمرانی خوب است، قابل کنترل خواهد بود.

به بیان دیگر کاهش فساد نیازمند سازوکارهای نهادی است که یکی از این سازوکارهای نهادی، بهبود حکمرانی و تحقق حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب نهایتاً منجر به تقویت جامعه مدنی، بهبود سیاست‌های اقتصادی و افزایش نرخ رشد درآمد خواهد شد. در این رویکرد، بررسی و اصلاح قوانین و مقررات می‌تواند یک راهبرد اصلی باشد. شناسایی، بررسی و پیشنهاد بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات دولتی و تجدیدنظر در قوانین منسوخ و متعارض، با هدف غلبه بر ضعف‌های مدیریتی و ارتقای کارایی قوانین می‌تواند منجر به بهبود کنترل فساد شود.

دلایل بروز مساله

در یک بررسی عمیق از مساله بی‌ثباتی قوانین و مقررات در ایران، به نظر می‌رسد یکی از دلایل موضوع تصویب قوانین متعدد، نگاه سیاست‌گذار به قانون به عنوان یک راه حل در رویایی با چالش‌ها به جای استفاده از ابزارهای دیگر باشد. در واقع اولین ابزار در دسترس سیاست‌گذار، اصلاح و تغییر قوانین به تناسب فضای پیش رو، بدون نگاه عمیق به مساله و برنامه‌ریزی برای استفاده از سایر ابزارهای سیاستی می‌باشد. مصداق عینی و ملموس این نگاه را می‌توان در قوانین و مصوبات مرتبط با حوزه تثبیت نرخ ارز به راحتی شاهد بود؛ به نحوی که در برخورد با هر نوسان و تلاطم در اقتصاد جهانی که موجب اثرگذاری بر نرخ ارز در ایران شده است، قوانین متعددی در خصوص نحوه بازگشت ارز حاصل از صادرات، پیمان سپاری ارزی، ... وضع شده است و این قوانین بدون بررسی پیامدهای جاری و آتی و بی‌توجه و ناهماهنگ با سایر قوانین موجود، موجب بروز مشکلات عدیده‌ای بر سرراه کسب و کارها و فعالان اقتصادی شده است. در واقع می‌توان گفت در ایران با پدیده قانون‌گذاری به‌مثابه اولین راه‌حل در دسترس و فوری برای حل معضلات مواجه هستیم.

این نگاه سیاست‌گذار مبنی بر قانون‌گذاری بعنوان راه اصلی و اولیه برای حل چالش‌ها، به جای محدود کردن دامنه فعالیت دولت، موجب توسعه آن شده و از طریق افزایش دامنه مداخلات دولت و بسط مسئولیت‌های اداری آن منجر به ظهور پدیده دولت‌داری شده و در بلندمدت موجب بروز انبوهی از قوانین اداری می‌شود که در شروع کسب و کار و در مراحل بعدی فعالیت اقتصادی، به موانع بزرگی مبدل می‌شوند؛ قوانینی که روزی با اهداف عالی‌ای همچون چابک‌سازی و ساماندهی تعارضات در فضای کسب و کار طراحی و تصویب شده‌اند. این موضوع زمانی حادث می‌شود که به موازات پیچیده‌تر شدن مسائل کسب و کارها در دنیای مدرن، دولت‌ها نیز در قالب نمایش اقتدار سیاست‌گذاری، با وضع قوانین متعدد، موجب بسط و تشدید فعالیت‌های قوه قانونگذاری و تولید قوانین بیشتر با ابعاد گسترده‌تر شوند.

یکی از شاخص‌های جهانی ناظر بر موضوع ثبات و پایداری قوانین و مقررات، شاخص حکمرانی خوب است. بانک جهانی حکمرانی خوب^۲ را براساس شش شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی، کارایی دولت، کیفیت قوانین و مقررات^۳، حاکمیت قانون^۴ و کنترل فساد تعریف می‌کند. در این شاخص، کیفیت قوانین و مقررات در برگیرنده مواردی همچون تنظیم قوانین اختلال‌زا در بازار مانند کنترل قیمت‌ها، ایجاد موانع در صادرات و واردات، محدودیت‌های تخصیص ارز، ... و موارد مشابه که هر یک به عنوان مانعی برای توسعه اقتصادی مطرح هستند، است.

^۲ Good Governance

^۳ Regulatory Quality

^۴ Rule of law



متأسفانه رویکرد قانون‌گذاری به‌مثابه اولین راه‌حل در دسترس و فوری برای حل معضلات بر اساس درک نادرست از تعریف حاکمیت قانون شکل گرفته است. در واقع این رویکرد مبتنی بر این فرض است که در صورت تعدد و حجم زیاد قوانین کارکردهای قانون بهبود خواهد یافت و حاکمیت قانون در این صورت تقویت خواهد شد.

این در حالی است که پیشرفت کشورها در حوزه قانون‌گذاری اثبات کرده است که افزودن به حجم قوانین، نه تنها به تقویت حاکمیت قانون در طول زمان کمک نکرده است، بلکه در موارد بسیاری موجب به بیراهه کشاندن نظام حقوقی و شکل‌گیری فضای ابهام در قوانین شده و نهایتاً تضعیف حاکمیت قانون را به‌همراه داشته است و در یک رویکرد پیشرو و واقع‌بینانه‌تر، شاهد هستیم ابزار قانون در رسیدگی و ساماندهی به چالش‌های پیش روی سیاست‌گذار در موارد بسیاری ناکارآمد بوده است.

راهکارهای پیشنهادی

با توجه به اینکه عمده قوانین مصوب در ایران به دلیل بروز رخدادهای جدید و قرارگیری در موقعیت‌های ناشناخته وضع می‌شوند لذا لازم است بر ویژگی جامعیت قوانین تمرکز ویژه‌ای شود. بر اساس مسائل پیش گفته شده در بخش قبلی می‌توان موارد زیر را به سیاست گذار پیشنهاد داد:

- اولین اقدام می‌تواند تورم زدایی از قوانین موجود باشد. طبق اعلام مرکز پژوهش‌های مجلس، در حال حاضر بیش از ۱۲ هزار و ۵۰۰ قانون در کشور وجود دارد که به علت تداخل با سایر قوانین و یا ناسخ و منسوخ بودن برخی، زمینه سوءاستفاده از قوانین پدید می‌آید. لذا لازم است رویکردی برای حذف قوانین متعارض و متناقض و یکپارچه‌سازی برخی قوانین صورت پذیرد.
- تغییر رویکرد به سمت قانون گذاری داده‌محور می‌تواند یکی از مسیرهای اثرگذار بر کیفیت قانون گذاری در کشور باشد. در این زمینه احصاء نظران نخبگان و خبرگان هر حوزه به ویژه در بخش تدوین قوانین و مقررات حوزه کسب و کار، افکارسنجی و بازخوردگیری از قوانین موجود، در ارتقای کیفیت قانونگذاری حائز اهمیت است.
- یکی از اقدامات کشورها در حوزه نظارت، جایگزینی نظارت پیشینی به جای نظارت پسینی است؛ به این صورت که به جای نظارت بر اجرای قانون در قالب رویکردهای بازرسی، لازم است روی لویح ارسالی دولت با هدف ارزیابی لویح و قراردادن شاخص‌های نظارتی، نظارت پیشینی با رویکرد نظارت سیاستی و کارکردی قوانین صورت پذیرد.
- به‌کارگیری ابزارهایی برای ارزیابی تأثیرات مقررات گذاری، یکی از راهبردهای توصیه شده در این خصوص است. مطابق با این راهبرد، پیش از تصویب هر مقرر، لازم است ضرورت تصویب مقرر برای دستیابی به هدف مورد نظر ارزیابی شود. در اینجا لازم است هنگام تصویب هر قانون و مقررهای به پرسش‌های زیر پاسخ داده شود:

- آیا برای حل مساله روی میز، راهکار دیگری به جز تصویب قانون وجود ندارد؟
- تصویب یک قانون جدید تا چه اندازه بر دستیابی به هدف تعیین شده برای حل مساله موثر است؟
- آیا این هدف پیش از این از طریق سایر قوانین تعقیب شده یا خیر؟
- اگر جواب سوال قبلی بله است، بررسی شود چرا قوانین مذکور به هدف مورد نظر دست نیافته‌اند؟
- آیا روش کارآمدتر و کم هزینه‌تری غیر از وضع قانون برای دستیابی به این هدف وجود دارد؟

بدیهی‌ست پایبندی سیاست‌گذار به انطباق اقدامات با برخی اصول اولیه از جمله موارد فوق‌الذکر تا حدی در کاهش تورم مقررات گذاری موثر خواهد بود. زیرا ممکن است در پاسخ به پرسش‌های فوق، راهکار دیگری به جز تصویب قانون، اتخاذ شود. در نهایت لازم است به این موضوع توجه شود که گاهی تصویب قانون در قالب ابزاری به‌عنوان جایگزین دیگر



جمع بندی

در این نوشتار ضمن پرداختن به آلودگی مفهومی سه ویژگی شفافیت، ثبات و پراکندگی قوانین و مقررات، به دلایل اصلی بروز پدیده بی ثباتی و تعدد قوانین و مقررات در کشور پرداخته شده است. در واقع در ایران شاهد این هستیم که نگاه سیاست گذار به مساله قانون گذاری بعنوان راه اصلی و اولیه برای حل چالش ها است و با پدیده قانون گذاری به مثابه اولین راه حل در دسترس و فوری برای حل معضلات مواجه هستیم. در این رویکرد به جای محدود شدن دامنه فعالیت دولت، روزه روز مداخله و نقش دولت در حوزه کسب و کار توسعه پیدا کرده و از طریق بسط مسئولیت های اداری دولت، پدیده دولت اداری ظهور یافته است. نتیجه این رویکرد این است که پس از یک افق زمانی با انبوهی از قوانین اداری مواجه شده ایم که به موانع بزرگی در شروع کسب و کار و در مراحل بعدی فعالیت اقتصادی مبدل شده اند؛ قوانینی که روزی با اهداف عالی های همچون چابک سازی و ساماندهی تعارضات در فضای کسب و کار طراحی و تصویب شده اند.

ضمن بررسی ابعاد مختلف اثرگذاری بی ثباتی قوانین و مقررات بر فضای کسب و کار، از جمله تاثیر آن بر مساله فساد، راهکارهایی همچون تورم زدایی از قوانین، تغییر رویکرد به سمت قانون گذاری داده محور، جایگزینی نظارت پیشینی به جای نظارت پسینی و به کارگیری ابزارهایی برای ارزیابی تاثیرات مقررات گذاری ارائه شده است اما توجه به این نکته حائز اهمیت است که گاهی تصویب قانون در قالب ابزاری به عنوان جایگزین دیگر ابزارهای حکمرانی، از جمله اصلاح بروکراسی و ضعف در رویکردهای نظارتی به کار گرفته می شود که این مساله در بلندمدت حاوی پیامی برای جامعه مبنی بر تحمیل بار اداری قوانین به دلیل ناکارآمدی دولت در استفاده از ابزارهای حکمرانی می باشد که میزان اثربخشی قوانین را کاهش می دهد.



منابع

- ارزیابی حمایت‌های قانونی از کسب و کار در ایران، مرکز پژوهش‌های اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۲
 - الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار، احمد مرکزالمیری، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۴۰۰
 - بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب و اندازه دولت بر شاخص فساد در کشورهای گروه بریکس و ایران، چشم انداز مدیریت دولتی، ۱۳۹۶
 - سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی؛ ثبات قوانین، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳
 - سامانه ملی قوانین و مقررات
-
- Reducing the burden of government regulation, Stephen Gibson, Will Henshall, Tasila Banda, 2023