

مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار احمد مرکز مالمیری*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۰/۱۳	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
-------------------------	-----------------------

قوانین و مقررات دست‌وپاگیر همواره در اظهارنظرهای سیاستگذاران و فعالان بخش خصوصی از مهم‌ترین موانع در توسعه اقتصادی و گسترش تولید ملی شمرده می‌شوند؛ اما اینکه در محیط حقوقی کسب‌وکار ایران، چه مقرراتی دست‌وپاگیر محسوب می‌شوند، اشتراک نظری وجود ندارد و کمتر تأملی راجع به مسئله مذکور صورت گرفته است.

در این نوشتار، مجموعه‌ای از دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر تبیین شده است که به نقض اصول قانونگذاری (یا به تعبیر عام‌تر، مقرراتگذاری) باز می‌گردد. در چنین وضعیتی، قانونگذار به تصویب قوانین جدید و یا اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین می‌پردازد و به این ترتیب، فعالان اقتصادی را با فضایی مبهم و غیر قابل پیش‌بینی مواجه می‌کند. زبان مبهم و دشوار قانون، مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود، رویه قانونگذاری پراکنده و اصلاح مکرر قوانین و مقررات، از موارد نقض اصول قانونگذاری محسوب می‌شود. در جمع‌بندی مباحث مطرح شده می‌توان گفت نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که در شناسایی مقرره‌ای به عنوان مقرره دست‌وپاگیر، واجد اهمیت است. به این ترتیب نمی‌توان صرفاً تعداد قوانین و مقررات یا حجم آنها را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. ضرورت دارد قوانین با توجه به ملاک‌هایی از جمله حجم، موضوع و نوع دسته‌بندی شوند و آنگاه با استفاده از روش شناسی دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای کسب‌وکارها ارزیابی شود.

کلیدواژه‌ها: مقررات دست‌وپاگیر؛ قانونگذاری؛ مقرراتگذاری؛ محیط کسب‌وکار؛ حقوق و اقتصاد

مقدمه و طرح مسئله

در ادبیات حقوقی - اقتصادی و همچنین در اظهارنظرهای سیاستمداران و فعالان اقتصادی، همواره سخن از مقرراتی است که به انحای مختلف، برای فعالیت اقتصادی مزاحمت ایجاد می‌کنند یا مانعی بر سر راه فعالیت فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند. برای نمونه، اظهارنظرهای زیر قابل توجه‌اند:

اول: وزیر صنعت، معدن و تجارت با انتقاد از «مقررات دست‌وپاگیر در حوزه تولید»، چنین اظهارنظر کرده است: «واقعیت این است که در بخشی از حوزه‌ها، ما مقرراتی وضع کردیم که کار نکنیم، چراکه برخی مقررات مانع از شکل‌گیری کار و تولیدند» (خبرگزاری/یسنه، ۱۳۹۳).

دوم: با قرار گرفتن صنعت نساجی در فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور، انجمن صنعت نساجی ایران به شدت اعتراض کرده و خواهان لغو این قانون شده است (بهکیش، ۱۳۹۴/۴/۱۷).^۱ نایب‌رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اخیراً اعلام کرده است براساس مصوبه ۳۰ سال قبل که کار نساجی را سخت و زیان‌آور عنوان کرده‌اند، کارگران صنعت نساجی ۱۰ سال زودتر بازنشسته می‌شوند و کارفرما باید بابت این مسئله هزینه اضافه به بیمه پرداخت کند که این مسئله بار مالی به بخش تولید وارد می‌کند (همان: ۹۵-۹۴).^۲ استدلال

۱. جست‌وجوی نگارنده برای یافتن متن بخشنامه، یا هر نوع مصوبه دیگر در این خصوص بی‌نتیجه بود. ظاهراً چنان‌که در منابع مورد استفاده اشاره شده است، سخن از «احیای قانون زیرخاکی» است؛ چنان‌که نایب‌رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اظهار کرده است: «این قانون، قانون جدیدی نیست و تصویب آن به قبل از انقلاب برمی‌گردد. اما در آن زمان صنایعی مثل معادن، کوره‌های ذوب و فولاد و صنایعی را که به معنای واقعی کلمه، سخت و زیان‌آور بودند شامل می‌شد؛ رک: «اشتغال‌زایی مضر: علیردان شیبانی می‌گوید قوانین دست‌وپاگیر قدرت رقابت را از صنعت نساجی سلب کرده است» (هفته‌نامه تجارت فردا، ۱۳۹۴/۳/۳۰). در هیچ‌یک از اظهارنظرهای مخالف و موافق، اشاره به مقرره‌ای که این بحث مطرح شده باشد، صورت نگرفته است. در این باره، دبیرکل کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران در مصاحبه‌ای اظهار کرده است: «هم‌اکنون با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دیوان عدالت اداری در حال صحبت هستیم تا اصلاحاتی در قانون مشاغل سخت و زیان‌آور صورت گیرد؛ چرا که یک قانون قدیمی است و احتیاج به اصلاحات جدی دارد» (سایت خبرآنلاین، ۵ مرداد ۱۳۹۴). به این ترتیب، ظاهراً اختلاف نظر درباره اجرای قانونی است که وجود داشته، اما به دلایلی تاکنون اجرا نشده است.

۲. همچنین قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

مطرح شده آن است که با این مصوبه حداقل ۴ درصد هزینه بیمه‌های تأمین اجتماعی افزایش خواهد یافت (حداقل هزینه ماهانه‌ای معادل ۸ درصد حقوق برای تمام مدت ۲۰ ساله خدمت را به کارفرما تحمیل می‌کند)، بهره‌مندی از پرسنل باتجربه محدود خواهد شد^۱ و در نهایت قیمت تمام‌شده محصول افزایش خواهد یافت (همان: ۹۵). همچنین استدلال شده است «شاید این قانون در ظاهر به سود کارگران باشد، برای اینکه آنها می‌توانند ۲۰ ساله بازنشسته شوند و در کنار حقوق بازنشستگی شغل دوم برای خود در نظر بگیرند اما این موضوع کارگر را در مقابل کارفرما قرار می‌دهد. همچنین به بیکاری زودرس کارگران منجر خواهد شد» (همان).

در اظهارنظرهای پیش‌گفته، مقررات از دو منظر متفاوت دست‌وپاگیر تلقی شده‌اند، در اظهارنظر وزیر صنعت، معدن و تجارت، به دست‌وپاگیر بودن مقررات مربوط به آغاز کسب‌وکار، یعنی مجوزها، اشاره شده است. تعدد مجوزهای کسب‌وکار و تلقی آنها به مثابه مانعی برای فعالیت اقتصادی در سال‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های اصلی مجلس و دولت تبدیل شده و طبق سیاق معمول، اولین و عاجل‌ترین اقدام، تصویب قوانین متعدد، همراه با اصلاحاتی زود هنگام در این خصوص بوده است.^۲ اما در اظهارنظر نایب‌رئیس انجمن صنعت نساجی ایران، شمول صنعت نساجی به یک قانون، سبب مزاحمت و ایجاد مانع برای کارفرمایان صنعت مذکور تلقی شده است. به این ترتیب، وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات در دو معنای کاملاً متفاوت از دو منظر تبیین شده است. این

۱. تبصره «۳» ماده واحده «قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۶۷/۲/۲۸) مقرر می‌دارد: «داشتن حداقل سن موضوع این قانون برای کارگران بیمه‌شده‌ای که دارای یکی از شرایط زیر می‌باشند ضروری نمی‌باشد: ... ب) دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور ...».

۲. در این زمینه، ابتدا ماده (۷) با پنج تبصره در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) در خصوص «... تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی ...» به تصویب رسید. ماده مذکور به موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۶) اصلاح شد. متعاقباً، ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» - که ناظر به تسهیل صدور مجوزها بود - براساس ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) اصلاح شد.

امر ضرورت توضیح دقیق‌تر مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را نشان می‌دهد. از سوی دیگر، وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی ارزیابی محیط کسب و کار، نامناسب و حتی وخیم گزارش شده است. در بین ارزیابی‌های انجام شده، شاخص «سهولت انجام کسب و کار» - که بانک جهانی در قالب پروژه انجام کسب و کار انجام می‌دهد - بر مبنای قوانین و مقررات به ارزیابی نماگرهای متعددی در این خصوص می‌پردازد. در آخرین گزارش پروژه مذکور در سال ۲۰۱۶، جایگاه ایران در بین ۱۸۹ کشور، در رتبه ۱۱۸ قرار گرفته است (World Bank, 2015).

برجسته‌ترین و ملموس‌ترین مقررات دست‌وپاگیر برای فعالان اقتصادی در ایران، مجوزهای متعدد برای شروع کسب و کار و پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرایندهای اخذ مجوزهاست. براساس بخشی از تبصره «۳» ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، «کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می‌کنند موظف‌اند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی که صادر می‌کنند را به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند ...». چنان‌که در یکی از گزارش‌ها آمده است، تا مهر ماه ۱۳۹۴، ۱۷۸۰ مجوز توسط دستگاه‌های اجرایی احصاء شده که از این تعداد، ۲۳ مورد اجازه‌نامه، ۱۸ مورد استعلام، ۷۶۴ مورد پروانه، ۹۰ مورد تأییدیه، ۲۲ مورد مجوز، ۴ مورد مصوبه، ۳ مورد مفصاحساب و ۱۶۸ مورد موافقت بوده است (اختیاری نیکجه، ۱۳۹۴: ۶). قطعاً این ارقام همچنان رو به افزایش است و بیانگر انبوهی از اسناد و مراحل متعددی است که شهروندان در بدو ورود به محیط کسب و کار، با آنها مواجه خواهند بود. این واقعیت، ضرورت بررسی و تأمل به این موضوع را در کشور ما نشان می‌دهد.

در این نوشتار، در بخش نخست، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر با استفاده از ادبیات راجع به «مقررات‌گذاری» به‌ویژه درخصوص «بار مقررات» و سنجش و ضرورت متناسب‌سازی یا کاهش آن برای کسب و کارها، تبیین شده است. در این بخش، معنای موسع از مقررات دست‌وپاگیر، یعنی تشریفات زائد اداری، کاغذبازی یا مقرراتی که اجرای آنها مستلزم

هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و غیرمعقول برای کسب‌وکارهاست، مدنظر قرار گرفته است. در بخش دوم، آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، به‌ویژه برای کسب‌وکارها، مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش سوم، دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر تبیین شده است. آنچه در این بخش بر آن تأکید شده، دلایلی است که سبب خواهد شد قانونگذار به تصویب قوانین جدید یا اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین بپردازد و به این ترتیب فعالان اقتصادی را با فضایی مبهم و غیرقابل پیش‌بینی مواجه سازد. در این نوشتار، صرفاً به آن دسته از دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر پرداخته شده که به نقض اصول قانونگذاری (یا به تعبیر عام‌تر، مقرراتگذاری) مرتبط‌اند. این دلایل به این شرح دسته‌بندی شده‌اند: ۱. زبان مبهم و دشوار قانون؛ ۲. مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود؛ ۳. رویه قانونگذاری پراکنده؛ اصلاح مکرر قوانین و مقررات.

روش تحقیق مقاله حاضر، تلفیقی از روش‌های تحقیق (هنجاری و توصیفی - تحلیلی) است. توضیح اینکه به نظر می‌رسد مناسب‌ترین نوع روش‌شناسی برای تحلیل و تبیین موضوعات مربوط به قانون و قانونگذاری، روش‌شناسی‌ای ترکیبی است مبتنی بر نمونه‌هایی از توصیف عملکرد قانونگذار (قوانین مصوب، به‌ویژه اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها و برخی داده‌های آماری از قوانین) و آموزه‌های هنجاری که در این نوشتار مشتمل بر هنجارهایی است که تحت عنوان «اصول قانونگذاری» مورد توجه قرار گرفته‌اند. در واقع، در این مقاله، عملکرد قانونگذار در پرتوی اصول قانونگذاری، بررسی و ارزیابی شده است.

شایان ذکر است دامنه بررسی نوشتار حاضر، محدود به تبیین مفهومی مقررات دست‌وپاگیر و آسیب‌های آن برای محیط کسب‌وکار و توضیح برخی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری نظامی مشحون از مقررات است. گرچه اشاراتی به راهکارهای پیشگیری از شکل‌گرفتن چنین نظام حقوقی یا راهکارهای مقابله با چنین نظامی در متن شده، اما موضوع اخیر، خارج از حیطه بررسی این نوشتار محسوب می‌شود و نیازمند مطالعه‌ای جداگانه است.

۱. چستی مقررات دست‌وپاگیر

خصایص متعددی برای چنین مقرراتی ذکر شده است. از جمله دست‌وپاگیر، مغل، مزاحم و

طاقت فرسا. اما سؤال مهم این است که چه مقرراتی را می‌توان دست‌وپاگیر^۱ یا مخل یا مزاحم دانست؟ به عبارت دیگر، آیا می‌توان ویژگی‌ها یا شاخص‌هایی را برای مقررات «خوب» یا «تسهیل‌کننده» برشمرد و آنگاه اگر مقرره‌ای مغایر با آنها بود، آن را واجد وصف «دست‌وپاگیر بودن» قلمداد کرد؟ در این بخش تلاش می‌کنیم به‌ویژه با توجه به ادبیات تولیدشده توسط نهادهای بین‌المللی فعال در ارزیابی محیط کسب‌وکار و وضعیت اقتصادی کشورها، و همچنین با تبیین مفهوم بار مقررات، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را تبیین کنیم.

در آغاز نکته‌ای درباره تاریخچه اصطلاح "Red Tape" مناسب به نظر می‌رسد. ریشه این اصطلاح را می‌توان تا سده شانزدهم ردیابی کرد، زمانی که بسیاری از اسناد دادگاه‌های واتیکان و سلطنتی در روبان‌های قرمز نگهداری می‌شدند. سنت استفاده از روبان قرمز برای مکاتبات و اسناد حکومتی در طول زمان، منجر به رابطه میان "Red Tape" و مقررات شد. این رابطه بعدها در اثر استفاده نویسندگان انگلیسی از جمله چارلز دیکنز که "Red Tape" را به‌عنوان صورت مختصر برای اشاره به قوانین مصوب پارلمان بریتانیا استفاده می‌کردند، عمومیت یافت. سپس "Red Tape" به نماد مقررات و دیوان‌سالاری بیش از حد در حکومت تبدیل شد. چنان‌که توضیح داده خواهد شد، امروزه این اصطلاح به هر نوع مقررات غیرضروری یا زائد که مانع از تولید شود، اطلاق می‌شود (Canadian Federation of Independent Business, 2010).

دیوان‌سالاری (بوروکراسی) بیش از حد و وجود مقرراتی فراتر از طاقت تابعان مقررات، یکی از پدیده‌های کم‌وبیش قابل مشاهده در جوامع امروزی است. به‌عنوان نمونه، ال گور، معاون بیل کلینتون، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۱، در گزارشی در سال ۱۹۹۳ با عنوان «از تشریفات بیهوده اداری تا حصول به نتایج مطلوب؛ ایجاد دولتی با هزینه کمتر و کارایی بهتر» که به رئیس‌جمهور ارائه کرد، چنین آورده است: «مدیران دولت فدرال در مقابل قوانین و مقررات، دست‌وپا بسته و بی‌اختیارند ... این توده عظیم مقررات و قوانین، راه درک صحیح را بر کارکنان می‌بندد. هر رویه جدیدی که ارائه می‌شود، مستلزم تصویب فرد یا ارگان دیگری است؛ در نتیجه،

کارکنان دولت بیشتر به‌جای اینکه کار خود را انجام دهند، گرفتار حل و فصل موانع قانونی هستند. به‌قول پتر داکر ... «بیشتر چیزهایی که از آنها به‌عنوان مدیریت یاد می‌کنیم، در واقع موانعی بر سر راه کارکنان هستند» (گور، ۱۳۷۵: ۴۴).^۱

در کشورهای مختلف، مطالعاتی توسط نهادهای داخلی و بین‌المللی برای ارزیابی و ارائه توصیه‌ها و راهکارهایی برای کاهش، یا به‌عبارت دقیق‌تر متناسب‌سازی، بار مقررات صورت گرفته است. یکی از دقیق‌ترین مطالعات که به‌طور خاص در این خصوص انجام شده، گزارشی است که شرکت PwC^۲ به سفارش وزارت صنعت کانادا (Government of Canada, 2012) تهیه کرده است.^۳

یکی از حوزه‌هایی که تشریفات اداری غیر ضرور - اغلب در قالب مقررات - به‌عنوان مانع و مزاحم ظاهر می‌شود، حوزه کسب‌وکار و به‌طور کلی امور اقتصادی است؛ به همین دلیل است که در گزارش‌های بین‌المللی ارزیابی محیط کسب‌وکار، کیفیت و کمیت مقررات از محورهای اصلی مورد بحث است. در چنین گزارش‌هایی، از عبارت «بار مقررات»^۴ (یا مقررات‌گذاری) برای ارزیابی سهولت یا صعوبت ایجاد شده به‌موجب مقررات برای کسب‌وکارها، استفاده می‌شود.

در یکی از تعاریف ارائه‌شده برای اصطلاح مورد بحث، با استفاده از گزارش کمیته کاری کسب‌وکارهای کوچک،^۵ بار مقررات در قالب عبارت «بار [ناشی از مقررات‌گذاری] حکومت»^۶

۱. نمونه دیگر، اظهار نظر استفان هارپر، نخست‌وزیر سابق کانادا است: «مقررات دست‌وپاگیر، مالیات مخفی و قاتل خاموش مشاغل است»؛ به نقل از:

Government of Canada (2012), Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", January, p. 9, Available online at: <http://www.reduceredtape.gc.ca/index-eng.asp>.

۲. شرکت Pricewaterhouse Coopers (PwC) یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های خدماتی جهان است. خدمات این شرکت دربرگیرنده مشاوره، مشاوره مالی، مالیات و حسابرسی است. شرکت پرایس واترهاوس کوپرز، یکی از شرکت‌های بزرگ حسابرسی در جهان محسوب می‌شود. این شرکت در ۱۵۷ کشور، بیش از ۱۸۶۰۰۰ نفر را در استخدام خود دارد؛ به نقل از: ویکی پدیا.

۳. مشخصات گزارش مذکور به شرح زیر است:

Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services Canada, "Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives", Prepared for Industry Canada by Price Waterhouse Coopers (PwC), March 31, 2005.

4. Regulatory Burden

5. Small Business Working Committee

6. The Burden of Government

چنین تعریف شده است: «زیرمجموعه‌ای از مسائل مقررات‌گذاری، دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار، هزینه مربوط به رعایت الزامات مقرراتی، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود. [این بار شامل] موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها، نااطمینانی‌ها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوان‌سالاری دولتی است»؛ به عبارت خلاصه‌تر، «مداخله و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار». مسئله بار مقررات، لزوماً به وجود مقررات مربوط نمی‌شود، بلکه به دلیل هزینه‌های غیرضروری و مخربی است که آن مقررات تحمیل می‌کنند (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۱).

همچنین بار مقررات در قالب عبارت «بار [تشریفات] اداری»^۱ توسط کارگروه ابتکار کاهش بار تشریفات اداری^۲ چنین تعریف شده است: «زمان و منابع مولد اقتصادی که کسب و کارها برای درک و رعایت قواعد و مقررات صرف می‌کنند و بیش از هزینه‌های متعارف روزمره مرتبط با اداره یک کسب و کار است» (همان: ۲-۱).

در گزارشی از بانک جهانی، اصطلاح «بار مقررات» به «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب و کار» اطلاق شده است (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۷). به این ترتیب، از انواع هزینه‌هایی که مقررات برای کسب و کارها ایجاد می‌کنند، هزینه‌های اداری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. چنین هزینه‌هایی، هم شامل هزینه‌های قانونی و معمول، از جمله حق الزحمه، مالیات، بیمه‌ها، صرف زمان به‌ویژه توسط مدیران ارشد است و هم شامل هزینه‌های غیرقانونی از جمله پرداخت رشوه (همان).

درواقع، متابعت از هر مقرره‌ای، مستلزم انجام زنجیره‌ای از امور است که می‌توان آنها را در مراحل به این شرح خلاصه کرد: نخست، فهم تعهدات؛ دوم، آماده‌سازی اطلاعات؛ سوم، ارائه اطلاعات؛ و چهارم، انجام مراحل تکمیلی. هریک از این مراحل نیز مشتمل بر اجزای متعدد است؛ برای نمونه، مرحله اول (فهم مقررات) شامل اجزایی به این شرح است:

1. Administrative Burdens

2. Paperwork Burden Reduction Initiative (PBRI);

به‌موجب بودجه سال ۲۰۰۴، کارگروهی برای کاهش بار تشریفات اداری پیش روی کسب و کارهای کوچک، پیش‌بینی شد. این کارگروه تلاش می‌کند تا با سنجش‌پذیر کردن کاهش بار پیش روی کسب و کارهای کوچک، سنگینی مقررات بر دوش اقتصاد را سبک کند (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۲).

درصد و شناسایی و/ یا تغییرات مقرراتی؛ فهم و ارزیابی تعهدات اطلاعاتی؛ استخدام و آموزش کارکنان؛ استخدام سرویس‌های حرفه‌ای (داخلی و/ خارجی).^۱

نکته دیگر اینکه وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات، اغلب برای نوع «اداری» مقررات اطلاق می‌شود؛ توضیح اینکه مقررات‌گذاری به مجموعه متنوعی از ابزارها اشاره دارد که دولت‌ها به وسیله آنها، الزاماتی را بر کسب‌وکارها و به‌طور کلی شهروندان وضع می‌کنند. مقررات‌گذاری به سه دسته عمده تقسیم می‌شود:

- مقررات‌گذاری‌های اقتصادی که به‌نحو مستقیم در تصمیم‌گیری‌های بازار مانند قیمت‌گذاری، رقابت، ورود به بازار و خروج از آن، مداخله می‌کنند؛

- مقررات‌گذاری‌های اجتماعی که از منافع عمومی مانند سلامتی، ایمنی، محیط زیست و انسجام اجتماعی حمایت می‌کنند؛

- مقررات‌گذاری اداری، شامل امور دفتری و تشریفات اداری که دولت‌ها از طریق آنها به گردآوری اطلاعات و مداخله در تصمیمات اقتصادی افراد می‌پردازند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۹-۸).

بنابراین حاصل مقررات‌گذاری اداری، مقرراتی است که در بسیاری از حوزه‌ها رفتارهای کسب‌وکارها را تمشیت می‌کند و درواقع فعالیت‌های آنها را به‌لحاظ اداری سامان می‌دهد. این مقررات، اصولاً محیطی را فراهم می‌کند که انجام فعالیت‌های اقتصادی تسهیل شوند و با تعیین چارچوب‌هایی که در آن مبادلات تجاری در محیطی رقابتی و کم‌هزینه انجام می‌شود، منافی را برای فعالیت‌های کارآفرینان به‌دنبال دارد (همان: ۸).

اما آنچه گفته شد، کارکرد اصولی مقررات است؛ آسیبی که امروزه گریبانگیر بسیاری از کشورها، حتی کشورهای توسعه‌یافته شده، آن است که مقررات به‌جای آنکه در خدمت کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی و تسهیل گردش کار آنان باشند، تبدیل به موانعی پیش روی آنان شده است. چنان که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است: مقررات‌گذاری‌های اداری، مانع بروز نوآوری‌ها یا باعث ایجاد موانع غیرضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر

1. Industry Canada (2007). Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, p. 4, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.

مشروعیت مقررات محسوب می‌شوند؛ «هرچه مقررات‌گذاری‌ها پیچیده‌تر و وابسته به اطلاعات می‌شوند، بسیاری از هزینه‌های مبتنی بر آنها نیز به شهروندان و کسب و کارها منتقل می‌شود. این انتقال در قالب‌های مختلفی همچون پر کردن فرم‌ها، درخواست مجوزها، ارائه گزارش‌ها، مطلع کردن دولت و حفظ سوابق صورت می‌گیرد. در برخی موارد، این شیوه‌ها به حدی رشد می‌کنند که تبدیل به اموری بی‌ربط و مایه زحمت شده و بارهای مقرراتی غیر ضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر» ایجاد می‌کنند» (همان: ۹).

چنان‌که از توضیح پیش گفته برمی‌آید، میان بار مقررات و دست‌وپاگیر بودن آنها رابطه‌ای مستقیم وجود دارد؛ چنان‌که بار مقررات به معنای هزینه‌های متعدد اجرای آنها، بیش از حد و خارج از توان کسب و کارها باشد، مقررات، مزاحم و دست‌وپاگیر تلقی خواهند شد. به عبارت دیگر، دست‌وپاگیر بودن مقررات در مرحله اجرا نمایان خواهند شد. آنچه در دست‌وپاگیر بودن مقررات محوریت دارد، هزینه‌های عمدتاً اداری مستقیم و غیرمستقیم اجرای مقررات است؛ هزینه‌های اداری مستقیم، شامل وقت و هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های مورد نیاز برای رعایت مقررات می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم، زمانی به وجود می‌آیند که مقررات، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش می‌دهد (همان).

تعداد و پیچیدگی تشریفات اداری و کاغذبازی‌ها، یکی از عمده‌ترین شکایت‌های صاحبان کسب و کار است.^۱ اما به رغم همه گیر بودن این آسیب، برآورد هزینه اجرای

۱. گرچه تمرکز این مقاله بر آسیب مقررات دست‌وپاگیر بر محیط کسب و کار است، اما این آسیب قابل بررسی در همه بخش‌ها و نظامات سیاسی و اجتماعی و ... است. برای نمونه، دیوید گریبر (David Graeber)، اخیراً در کتابی با عنوان *آرمان‌شهر قانون‌ها: درباره فناوری، حماقت و لذت‌های پنهانی بوروکراسی* که در سال ۲۰۱۵ انتشارات ملویل هوس (Melville House) منتشر کرده است، آنچه را «قانون آهنین لیبرالیسم» می‌خواند، این گونه تعریف کرده است: «هر نوع اصلاح بازار، هر گونه اقدام دولتی در جهت کاهش قوانین دست‌وپاگیر و بهبود وضعیت بازار، در نهایت منجر به افزایش قوانین، رشد کاغذبازی و افزون شدن تعداد کسانی است که دولت باید برای انجام این مراحل بوروکراتیک استخدام کند». این مردم‌شناس آمریکایی، زمانی موضوع کتاب مذکور را پیگیری کرد که تصمیم داشت مادر بیمارش را در آسایشگاه سالمندان نام‌نویسی کند. او دریافت که فرایند تکمیل فرم‌های قانونی برای این کار، به طرز حیرت‌آوری پیچیده و زمان‌بر است. گریبر با رویکردی چپ‌گرایانه به دنبال آن است که با بررسی این نمونه نشان دهد که چگونه سلسله قوانینی پیچیده می‌تواند به ایجاد وضعیتی تأسف بار منجر شود؛ ر.ک.: گری، ۱۳۹۴ قابل مشاهده در

مقررات (بار مقررات) و متعاقباً داوری درخصوص دست‌وپاگیر بودن یا نبودن آنها، بسیار دشوار و نیازمند به کارگیری روش‌هایی پیچیده است؛ به‌ویژه آن‌که هزینه‌های اجرای مقررات، نه فقط برای کسب‌وکارهای بخش خصوصی، بلکه برای دولت نیز چشمگیر است. در برخی کشورها، مطالعات بسیاری برای برآورد هزینه بار مقرراتگذاری انجام شده است. هر کدام از این مطالعات، عواملی را بررسی کرده و حوزه‌های متفاوتی را پوشش می‌دهد. گرچه برآوردهای جامعی از هزینه‌های بار مقررات برای تمام کشورها در دسترس نیست، و ازلحاظ روش‌شناسی نیز چنین مطالعاتی با موانع جدی مواجه است،^۱ برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که هزینه‌های بار اداری، چشمگیر هستند؛ نمونه‌های زیر از این حیث قابل توجه است:

- در بررسی سال ۱۹۹۳ ایالات متحده آمریکا، نشان داد هزینه تطبیق با مقررات، سالانه برای بخش خصوصی به بهای حداقل ۴۳۰ میلیارد دلار تمام می‌شود و به رقمی معادل ۹ درصد کل تولید ناخالص ملی بالغ می‌گردد (گور، ۱۳۷۵: ۸۷).

- مک آوی^۲ در مطالعه‌ای درباره آثار مقررات بر رشد بلندمدت، نشان داد حدود ۱/۵ تا ۲ درصد از کاهش تولید ناخالص ملی (GNP) به دلیل وضع مقررات بوده است (تاری، ۱۳۸۵: ۱۶).

- نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۱ نشان داد که میانگین هزینه‌های رعایت امور اداری برای هر شرکت، سالیانه ۲۷۵۰۰ دلار آمریکا یا به‌ازای هر کارگر ۴۱۰۰ دلار آمریکاست. برآوردها به‌ازای هر شرکت در بین کشورها تفاوت چشمگیری دارد: از ۵۱۱۰۰ دلار در کشور پرتغال تا ۸۹۰۰ دلار در نیوزیلند. بنگاه‌های کوچک، به‌طور متوسط سالیانه از ۴۶۰۰ دلار تا ۵۵۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر، در مقابل بنگاه‌های بزرگ با ۹۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر هزینه می‌کنند. بررسی دیگری، برآوردهای بار مالی رعایت (اجرای) مقررات را به میزان ۱۷۰۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر در سه حوزه جداگانه نشان داد؛ نتیجه به‌دست آمده حاکی از آن بود که اکثر هزینه‌های

۱. از جمله محدودیت‌های اصلی در برآورد بار هر مقرره این است که پیش از وضع مقرره، نمی‌توان به ارزیابی‌ها اتکا کرد؛ به‌این‌ترتیب که ارزیابی‌های پیشینی از بار و هزینه‌های بالقوه مقررات، در برخی از مواقع، با بار و هزینه‌های واقعی آن مقررات هم‌خوانی ندارد؛ ر.ک.: OECD, 2007.

رعایت مقررات اداری، صرف رعایت مقررات مالیاتی (۴۶ درصد) و مقررات (قانون) کار (۳۵ درصد) شده و سهم مقررات زیست محیطی (۱۹ درصد) کمتر از دو حوزه پیش گفته است.

- چنان که گفته شد، مطالعات متعدد نشانگر آن است که هزینه های مقررات بر «بنگاه های خرد، کوچک و متوسط»^۱ واجد تأثیراتی به مراتب شدیدتر از بنگاه های بزرگ است؛ به طور نمونه تحقیقات یک کمیسیون دولتی در سوئد بیانگر آن است که هزینه های سرانه اداره مالیات ها و مشارکت های اجتماعی کارمندان در شرکت های دارای یک تا چهار کارمند، ۲۰۰۰ کرون سوئد است، در حالی که این هزینه در شرکت های دارای بیش از ۵۰۰ کارمند، ۸۶ کرون سوئد است؛ به این ترتیب، این هزینه برای شرکت های کوچک تر، ۲۰ برابر بیشتر است. علاوه بر این، گزارشی از اداره بنگاه های کوچک و متوسط در ایالات متحده در واشنگتن نیز نتایج پیش گفته را تأیید می کند (Palm, 1998: 162).

- بانک جهانی در مطالعه ای در سال ۲۰۰۵ نشان داده است که مجموع هزینه های رعایت مقررات در ایالات متحده در گستره ای بین ۴۲۰ تا ۶۷۰ میلیارد دلار برآورد شده بود که تقریباً معادل ۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است.

- مطالعه ای در بانک جهانی در سال ۲۰۰۵، چنین نتیجه گرفت که سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند بین ۸ تا ۱۱ درصد کل مخارج دولت را صرف اجرای مقررات کسب و کار می کنند و هزینه های رعایت مقررات اداری که بنگاه های کوچک و متوسط متحمل شده اند، به طور متوسط ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بخش کسب و کار در کشورهای مورد بررسی بوده است (از کمتر از ۲ درصد در فنلاند تا حدود ۷ درصد در اسپانیا). براساس این مطالعه، کاهش ۱۵ درصدی مقررات دست و پاگیر باعث کاهش ۱/۲ تا ۱/۸ درصدی در کل مخارج دولت در سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند می شود (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۳-۲).

براساس مطالعات پیش گفته، کاهش بار مقررات نه تنها می تواند اسباب فعالیت کسب و کارها و تسهیل فعالیت های آنان را فراهم سازد، بلکه می تواند هزینه های دولت را نیز به شدت کاهش دهد. در واقع تلاش دولت برای کاهش بار مقررات،

تأمین‌کننده منافع همگان، اعم از بخش دولتی و بخش خصوصی است. بر همین اساس است که مجموعه تحقیقات و پژوهش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه با عنوان «مقرراتگذاری بهتر»^۱ عموماً منتج به این دستاورد شده است که بار مقررات در کسب‌وکارها افزایش یافته و ضروری است با توسل به سازوکارهایی، به‌ویژه ارزیابی تأثیرات مقررات^۲ بار مقررات را کاهش دهند (Brown and Scott, 2011: 468-469).

۲. آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر

آسیب‌های نظام مقرراتی متشکل از قوانین و مقررات متعدد و فراتر از طاقت تابعان، از منظرهای مختلف قابل بررسی است. از جمله، پدیده‌ای که در مطالعات قانونگذاری به «تورم مقررات»^۳ (تورم قوانین)^۴ یا «تورم مقرراتگذاری» (تورم قانونگذاری) تعبیر می‌شود، آسیبی است که بسیاری از نظام‌های سیاسی را به چاره‌اندیشی وادار کرده است. تولید مقررات در قالب‌های متنوع، توسط نهادهای مقرراتگذار صورت می‌گیرد و نظام حقوقی به‌نحو روزافزونی فربه‌تر می‌شود. چنین نظام‌هایی، آسیب‌های مختلفی را برای نظام حقوقی - سیاسی به‌دنبال دارند. اولین نکته‌ای که درخصوص آسیب تورم مقررات قابل طرح است، عدم اجرای بسیاری از مفاد قانونی است؛ «مقررات اقتدار گرایانه» تحمیلی و صوری که زاییده نیازهای شهروندان نباشد، بلکه با انگیزه‌هایی از قبیل سیاسی یا حزبی به تصویب رسیده باشد، برای اجرا با موانع بسیاری مواجهه می‌شوند (شمس، ۱۳۸۱: ۹۶). یکی از پدیده‌هایی که در چنین نظام‌هایی به‌وفور به چشم می‌خورد، قانون‌گریزی و قانون‌شکنی به انحای مختلف و با توسل به طرق متنوع است؛ چرا که برخی شهروندان، به‌ویژه فعالان اقتصادی، دور زدن مقررات دست‌وپاگیر را بهترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تمشیت امور خود می‌دانند. چنان‌که ساموئل هانتینگتون، در دهه ۱۹۶۰ «با طرح یک نظر شوک‌آور»، مدعی شد «چون نظام اداری کشورهای در حال توسعه مملو از مقررات متضاد و دست‌وپاگیر است، مقدار زیادی از رشوه‌هایی که تجار و صنعتگران به کارمندان و

1. Better Regulation (BR)

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

3. Regulatory Inflation

4. Legislative Inflation

مسئولان می‌پردازند، صرفاً برای تسریع در انجام امور اداری است و رفع موانع و وقفه‌های اداری سبب افزایش تولید و بهبود وضع اقتصادی می‌شود» (همان: ۹۷).^۱

دیگر آنکه، موانعی که قوانین و مقررات نامطلوب و بی‌کیفیت بر سر راه کارآفرینان بخش خصوصی به وجود می‌آورند، آنها را مجبور می‌کند تا به سمت اقتصاد غیررسمی و غیرقانونی روی آورند. طبعاً نیروی کار و سرمایه‌دارانی که در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند، از انواع امکانات و مزایای بخش رسمی محروم خواهند شد؛ اما عدم استفاده از ظرفیت بالقوه این نیروها برای توسعه و رشد کشور، بزرگ‌ترین زیانی است که جامعه از این حیث متحمل خواهد شد (خیرخواهان، ۱۳۸۸: ۳۴).

علاوه بر این، تورم مقرراتی به معنای فربه شدن بیش از حد حجم مقررات می‌تواند سبب از میان رفتن ارزش قانون و قانون‌مداری شود. در چنین نظام‌هایی، عمدتاً هر بار که مصوبه‌ای در زمینه‌ای به تصویب می‌رسد، به مصوبات قبلی اضافه می‌شود و شهروندان شاهد پیدایش تعداد زیادی مصوبات هستند که با محتوایی بسیار فنی، وارد جزئیات می‌شوند؛ این تراکم قوانین و مقررات به استحکام حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه برعکس موجب قانون‌ستیزی و قانون‌گریزی می‌شود» (شمس، ۱۳۸۱: ۹۹). یکی از صریح‌ترین انتقادهای ژاک شیراک^۲ رئیس‌جمهور فرانسه در نخستین پیامش به دو مجلس در ۱۹ مه ۱۹۹۵ از فراوانی قوانین و آیین‌نامه‌ها بود و به این عبارت اشاره کرد که «زیادی قوانین، قانون را می‌کشد» (متیو، ۱۳۹۱: ۹۴-۹۳).

به این ترتیب، گرچه دغدغه قانونگذاران از وضع قوانین مکرر و پر حجم، تمشیت امور با ابزار قانون است، اما نتیجه عملی، در بسیاری از موارد چیزی غیر از آن، یعنی قانون‌شکنی و قانون‌گریزی است. برای نمونه، استدلال شده است که هر اندازه مقنن، قوانین بیشتری وضع کند، قوانین در نظر شهروندان از قدرت کمتری برخوردار خواهند بود و از سوی دیگر، قانونگذار نیز توانایی کمتری در اجرای آنها دارد. دلونی ادعای مذکور را از قیاس تجارب والدین در خصوص برخورد با فرزندانشان تبیین می‌کند: «هرقدر در منزل به

۱. گفتنی است در این نظریه، فساد اقتصادی، به‌ویژه رشوه، به نوعی روان‌کننده (گریس) چرخ‌دنده‌های اقتصادی تلقی

شده است. نظریه مذکور اینک با دلایلی قاطع رد شده و فساد، «سنگ‌ریزه‌های» چرخ‌دنده‌های اقتصاد معرفی شده است.

2. Jacques Chirac

فرزندان امر و نهی بیشتر شود، میزان قدرت والدین نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا آنها نمی‌توانند همه آن‌ها را به اجرا درآورند و بنابراین ناتوانی خود را برای فرزندان‌شان آشکار می‌کند. در صورت وقوع چنین حالتی، اعمال قوانین مهم‌تر به انرژی بیشتری نیاز خواهد داشت» (دلونی، ۱۳۹۰: ۳۳۵).

به‌طور خاص، نظام مشحون از مقررات - که به‌نحو روزافزونی نیز بر تعداد مقررات آن نظام افزوده می‌شود - آسیب‌های چشمگیری را برای کسب‌وکارها و به‌طور کلی محیط اقتصادی، به‌دنبال دارد و به همین دلیل در نظرسنجی‌های متعدد کشورها درخصوص محیط کسب‌وکار، بار مقررات و وجود نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، در زمره موانع کسب‌وکار به‌شمار می‌آید. برای نمونه، در مطالعه‌ای که فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا^۱ در سال ۲۰۰۴ انجام داده است، پاسخ‌دهندگان مسائل مهم را به‌ترتیب زیر واجد اولویت دانستند:

رتبه اول: بار مالیات کل (۸۱ درصد)؛ رتبه دوم: مقررات و بار مالی کاغذبازی‌های اداری (۶۱ درصد)؛ رتبه سوم: بدهی/کسری دولت (۵۶ درصد)؛ رتبه چهارم: کمبود نیروی کار واجد شرایط (۴۷ درصد)؛ و رتبه پنجم: دسترسی به منابع مالی (۲۸ درصد) (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۰).^۲

در گزارش ال‌گور - که در ابتدای نوشتار به آن اشاره شد - از مقررات «کهنه و فرسوده» به‌عنوان تشریفات بیهوده‌ای یاد شده است که هزینه‌بر و وقت‌گیر هستند؛ به این شرح که: «بازسازی ساختار نظام‌های بودجه، کارگزینی و کارپردازی بیشتر مستلزم رهایی از تشریفات بیهوده‌ای است که برای دولت مشکلاتی ایجاد کرده است. هزاران هزار مقررات کهنه و فرسوده هنوز پابرجا و باقی مانده است. این مقررات روی شئون افراد دولتی و همچنین افرادی که از خارج با آنها تماس دارند، اثرات منفی می‌گذارد. در داخل دولت، نمی‌توانیم به‌طور دقیق بفهمیم که این مقررات چقدر هزینه در برداشته و تا چه اندازه وقت‌گیر بوده و ما را از کارهای سودآور باز داشته است...» (گور، ۱۳۷۵: ۸۷-۸۶).

همچنین درخصوص آثار نامطلوب کمیت بیش از حد مقررات بر محیط کسب‌وکار

1. Canadian Federation of Independent Business (CFIB)

2. L. Jones and B. Gartner (2004). *Making Red Tape Transparent: A Regulator Reform Model for Western Canada*, Canadian Federation of Independent Business.

در مقدمه گزارش «انجام کسب و کار» ۲۰۰۴ با عنوان «مقررات بیشتر،^۱ پیامدهای ناگواری به همراه دارد» چنین تصریح شده است: «به طور کلی مقررات بیشتر، با افزایش ناکارآمدی نهادهای عمومی، افزایش تأخیرها و هزینه‌های بیشتر ... و با تعداد بیشتر بیکاران، فساد ...، بهره‌وری و سرمایه‌گذاری کمتر مرتبط است، درحالی که تأثیر خوشایندی [نیز بر] کیفیت کالاهای بخش خصوصی یا عمومی ندارد. حکومت‌های کشورهای فقیر که بیش از همه [مقررات] وضع می‌کنند، کمترین [قابلیت برای اجرا] و کمترین نظارت و بازرسی را به منظور حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده دستگاه قضایی و اخذ رشوه از صاحبان کسب و کار انجام می‌دهند. مقررات بیش از حد،^۲ تأثیری منحرف‌کننده (فسادبرانگیز) بر همان [افرادی] دارند که به قصد حمایت از آنها وضع می‌شوند. افراد ثروتمند و کسانی که از روابط [ویژه] بهره‌مندند، توانایی گریز از [مقررات] مزاحم^۳ را دارند و حتی در برخی موارد، تحت حمایت این قوانین قرار می‌گیرند» (بانک جهانی، ۱۳۸۷: ۳۱ و ۲۳۲-۲۳۱).

برای نمونه، بررسی تأثیرات سوء بار مقررات بر محیط کسب و کار در کانادا به شرح زیر توضیح داده شده است^۴ (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۲-۱۱).

نخست، تخصیص ناکارایی منابع: طبق نظر بنگاه‌ها، مقررات دست‌وپاگیر به معنای سودآوری کمتر، و همچنین زمان و پول کمتر برای گسترش عملیات آنهاست. براساس یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، نه تنها برخی فعالیت‌های تجاری برای کسب و کارهای موجود از میان رفته است، بلکه برخی از کسب و کارها به دلیل هزینه سنگین و طاقت‌فرسای مقررات، هرگز شروع به کار نمی‌کنند. همچنین یک بررسی تحت عنوان «نظراتی درباره مقررات دست‌وپاگیر»^۵ نشان داده است «اکثریت بنگاه‌های کوچک و متوسط بر این باورند که رعایت مقررات کار، بر کسب و کار و عملکرد آنها تأثیر دارد. این آثار در سه حوزه بیشتر از همه مشهود بود: مقررات باعث افزایش هزینه‌های

1. Heavier Regulation

2. Excessive Regulation

3. Cumbersome

۴. این بررسی، در گزارشی با مشخصات زیر منتشر شده است:

OECD (2001). "Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-sized Enterprises".

5. Views on Red Tape

غیردستمزدی نیروی کار می‌شد؛ مقررات، مشکلاتی [برای] کاهش دادن کارکنان به وجود می‌آورد و مقررات، مشکلاتی در استخدام کارکنان جدید ایجاد می‌کرد.^۱ همچنین در گزارش دیگری از فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا تصریح شده است: «بار مقررات و کاغذبازی، کارایی کسب‌وکارها را محدود می‌کند و به هزینه‌های متابعت یا انطباق بر مقررات در عملیات کسب‌وکار می‌افزاید. این هزینه‌ها، ۳۳ میلیارد دلار در سال برآورده شده است» (Canadian Federation of Independent Business, 2010).

دوم، محدود کردن منابع سرمایه‌گذاری شده: تصویب مقرراتی مغایر با مقررات موجود یا متناقض، به عنوان عاملی بازدارنده برای سرمایه‌گذاری بنگاه‌های خارجی در کانادا عمل می‌کند.

سوم، محدود کردن نوآوری و توانایی تغییر: چنان‌که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است، بررسی‌ها نشان می‌دهد هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم مقررات، توانایی شرکت‌ها را به‌ویژه در این زمینه‌ها تحت تأثیر قرار می‌دهد: نوآوری، توسعه و بهره‌برداری از محصولات، خدمات و فرایندهای عملیاتی جدید، بیشینه کردن کارایی عملیاتی و انجام تعدیل‌های ساختاری در طول زمان (همان: ۱۱).

چهارم، کاهش رفاه اقتصادی: هزینه‌های مقررات، بیش از همه به‌طور مستقیم توسط شرکت‌ها احساس می‌شود؛ اما، مهم‌تر اینکه مقررات هزینه‌های قابل توجهی برای جامعه ایجاد می‌کند؛ از قبیل تضعیف رقابت‌پذیری شرکت‌ها، کاهش انتخاب مصرف‌کننده، کاهش رشد اقتصادی و مانع‌تراشی در ایجاد مشاغل جدید (همان: ۱۲).

در مجموع می‌توان گفت هر چه قوانین و مقررات دست‌وپاگیر اداری در یک کشور

۱. به نقل از وزارت صنعت کانادا (۱۳۹۱)، نظر بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMES) از این حیث حائز اهمیت است که در یکی از گزارش‌ها تصریح شده است، ۹۵ درصد همه بنگاه‌های کانادا کمتر از ۵۰ نفر کارکن دارند. همچنین بیش از ۶۰ درصد کانادایی‌های کارکن، در بنگاه‌های کوچک و متوسط مشغول به کار هستند و این بنگاه‌ها حدود نیمی از درآمد کانادا را تولید می‌کنند؛ ر.ک.:

Corinne Pohlmann, (Vice-President, National Affairs), Review of Federal Support to Research and Development , February 18, 2011, in Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, April 2007, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=attach_files/705/70526E01_1.pdf

بیشتر باشد، اولاً، مداخله دولت افزایش می‌یابد و از این جهت حیطه فعالیت و عملکرد بخش خصوصی به شدت محدود می‌شود و متعاقباً، کارایی اقتصادی کاهش می‌یابد و ثانیاً، به دلیل آنکه شرکت‌ها با سهولت قادر به تجارت و فعالیت نیستند، فاصله آن کشور از دیگر کشورها در عرصه رقابت جهانی بیشتر می‌شود (صدیقی، ۱۳۸۹: ۲۶۹-۲۶۷).

۳. دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر از منظر اصول مقرراتگذاری

در این بخش، به تبیین و توضیح برخی از دلایلی می‌پردازیم که به نظر می‌رسد نقشی پررنگ را در شکل‌گیری یک نظام مقرراتی دست‌وپاگیر ایفا می‌کنند. چنان که گفته شد، تمرکز این مقاله بر آن دسته از دلایلی است که معطوف به نقض اصول مقرراتگذاری هستند.^۱ در مجموع، این قسم از دلایل توضیح داده شده، از منظر اصول مقرراتگذاری، سبب می‌شوند نهادهای مقرراتگذار به نحوی حداکثری، به وضع مقررات روی آورند و در نتیجه بار مقررات حاکم بر محیط کسب و کار (محیط حقوقی کسب و کار) را افزایش دهند.

نقض اصول قانونگذاری، منجر به کاهش کیفیت قانون خواهد شد. به عبارت دقیق‌تر، الزامات قانون با کیفیت - که در ادبیات مطالعات قانونگذاری از آن به عنوان «قانون خوب»/ قانونگذاری خوب^۲ نیز یاد می‌شود - رعایت اصول متعدد قانونگذاری است. توضیح اینکه از ابتدای دهه ۱۹۸۰، سیاستمداران و محققان به ضرورت ارتقای کیفیت قانون پی برده‌اند.

۱. برای نمونه، از جمله دلایل تصویب مکرر قوانین و مقررات توسط نهادهای مقرراتگذار از منظر متفاوت با اصول مقرراتگذاری، وضعیت‌های ویژه یا استثنایی است که به سبب شرایط خاص داخلی و بین‌المللی، گریزی از کنترل اوضاع و احوال به‌وسیله مقررات نیست. در چنین شرایطی، طبیعی است که برای کنترل شرایط بحرانی، بار مقررات به یک‌باره افزایش می‌یابد و کسب و کارها ناگزیر از تطابق فعالیت‌هایشان با تدابیر ویژه ضروری برای مدیریت و تمشیت این فضای بحرانی هستند. برای نمونه، در ایران، بین سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، حوزه ارزی به دلایل مختلف، به‌ویژه تحریم‌ها، دستخوش نوسانات قابل توجهی شد. در چنین شرایطی بود که بانک مرکزی از فروردین ماه ۱۳۹۰ لغایت ۱۷ مهرماه ۱۳۹۱ در حدود ۷۰ مورد اقدام به سیاستگذاری و یا مقرراتگذاری در حوزه ارزی نمود که حدود ۵۱ مورد آن مربوط به صدور بخشنامه، دستورالعمل، تمهیدات سیاستی و اتخاذ تصمیم در حوزه اختیارات این بانک بود؛ ر.ک.: عزیزنژاد، ۱۳۹۱: ۲-۱.

«کیفیت قانون در این معنا با قابلیت اجرای آن،^۱ سازگاری،^۲ فهم‌پذیر بودن،^۳ شفافیت،^۴ وضوح،^۵ سادگی^۶ و در دسترس بودن تعریف شده است. مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم (متلائم) و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد. متن مصوبه باید منطبق با اهدافی باشد که بدان منظور طراحی شده است و به زبان ساده و همه‌فهم نوشته شده باشد» (مویل، ۱۳۹۰: ۲۸۰).^۷

در ادامه توضیح داده خواهد شد که چنان‌که قانونگذار و مراجع وضع آیین‌نامه‌ها، بخشنامه و اسناد قانونی نظایر این، در وضع مقررات احتیاط و وسواس لازم را به خرج ندهند، مجبور به اصلاح زودهنگام، یا وضع مقررات دیگری در همان موضوع خواهند شد. مقرراتگذاری غیراصولی، موضوع بسیار گسترده‌ای است که نیازمند توضیح و تبیین اصول مقرراتگذاری و شیوه‌های نقض آنهاست.^۸ در این نوشتار، به چهار مورد از نقض اصول قانونگذاری خواهیم پرداخت که به نظر می‌رسد بیشترین سهم از شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر مربوط به آنهاست.

۱-۳. زبان مبهم و دشوار قانون

از جمله اصولی که باید در قانونگذاری مورد توجه قرار گیرند، اصول مربوط به زبان متن قانون است. مراد از اصول مربوط به زبان متن، اصول و قواعد دستوری و همچنین نگارشی است. درواقع می‌توان گفت با رعایت این اصول، متن قانون می‌تواند به‌طور مؤثر به ایفای کارکرد خود بپردازد. اعمال اصل تصویب قانون واضح و شفاف، به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری، از طریق اصول و فنون نگارشی امکان‌پذیر است، و به‌عبارت دیگر، توجه به

1. Enforceability

2. Consistency

3. Comprehensibility

4. Transparency

5. Clarity

6. Plainness

۷. برای مطالعه بیشتر در این باره درخصوص نظام تقنینی ایران، ر.ک.: حبیب‌زاده، دانش‌ناری و هژبرالساداتی، ۱۳۹۲:

۶۱-۷۵.

۸. برای مطالعه بیشتر راجع به اصول قانونگذاری، ر.ک.: والدرون، ۱۳۸۸: ۱۳۶-۱۱۵.

زبان قانون، سبب تأمین اصل واضح بودن قانون خواهد شد. زبان متن قانون در صورتی قابل قبول خواهد بود که فاقد ابهام و ابهام باشد، واجد ویژگی دقت معقول باشد و همچنین، خوانا و ساده باشد.

۱. **فاقد ابهام بودن:** قانونی ابهام دارد که واژگان به کار رفته در آن، دارای معانی مختلف باشد. این ابهام، فهم دقیق منظور قانونگذار را با دشواری مواجه می‌کند. گرچه بسیاری از واژه‌ها و عبارات از ابهام ذاتی برخوردارند، اما دقت قانونگذار در به کارگیری درست آن واژه‌ها و عبارات در بافت،^۱ می‌تواند رافع ابهام باشد. ابهام همچنین در مواردی که یک ضمیر در جمله‌ای به بیش از یک اسم بازمی‌گردد یا یک صفت که بعد از موصوف‌های متعدد می‌آید، وجود دارد (دورسی، ۱۳۸۸: ۸-۷).^۲ برای نمونه، در بند «ه» ماده «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) مقرر شده است که «ارزیابی کیفی مناقصه‌گران: عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران که از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی انجام می‌شود». معنای حکم مذکور روشن نیست؛ آیا مراد مقنن از حکم پیش گفته آن است که مناقصه‌گزار یا کمیته فنی بازرگانی، توان انجام تعهدات مناقصه‌گران را ارزیابی می‌کند؟ یا اینکه مجاز است که شخص ثالثی از سوی مناقصه‌گزار این ارزیابی را انجام دهد؟ «ساخت نحوی مجهول به تقلید از ساخت متداول زبان انگلیسی» را می‌توان دلیل ابهام متن قانونی مذکور دانست (حلاج، ۱۳۹۴: ۱۴۲-۱۴۱). نمونه‌ای دیگر از همین قانون، بخش آخر بند «ج» ماده (۲۵) است که مقرر داشته است: «در صورت اعتراض هریک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذی‌صلاح ارجاع می‌شود و فرایند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد». معلوم نیست آیا منظور از روال «معمول»، روال «مورد عمل» دستگاه مناقصه‌گزار طرف دعوی است یا روال «متداول» در عموم دستگاه‌های مناقصه‌گزار کشور؟ (همان: ۱۴۲).

۲. **فاقد ابهام بودن:** قانونی مبهم شمرده می‌شود که مردم از محدوده شمول آن اطمینان

نداشته باشند. تفاوت ابهام داشتن و ابهام داشتن آن است که زمانی متن دارای ابهام است که بتوان دو یا چند مفهوم از یک واژه یا عبارت برداشت کرد؛ اما در موارد ابهام، گرچه تنها یک مفهوم وجود دارد، اما مرزهای آن مفهوم روشن نیست (همان: ۱۰). این امر اغلب از عدم ذکر جزئیات ضروری در متن و اکتفا به کلیات ناشی می‌شود.

۳. دقت معقول: چنان که گفته شد، نگارش متن پیش‌نویس قانون باید به‌نحوی باشد که دامنه شمول آن روشن باشد. اگر ابهام در متن عمدتاً به دلیل عدم ذکر جزئیات ضروری و حداقلی ایجاد می‌شود، پرداختن به جزئیات بیش از حد که «دقت افراطی»^۱ خوانده شده است نیز از جمله نقایص قانون به‌شمار می‌آید. در این حالت، جزئیاتی بی‌فایده در قانون وجود دارد که فاقد هرگونه اثر الزام‌آور حقوقی و صرفاً لفاظی یا ذکر بدیهیات است. این جزئیات بیش از اندازه سبب آشفتگی و ابهام در معنای متن قانون می‌شود (همان: ۱۲-۱۱).

۴. خوانا و ساده بودن: در متن قانون باید از به کار بردن واژه‌ها و اصطلاحات دشوار، مهجور و غیرمستعمل خودداری شود. تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید به این مهم توجه داشته باشند که ساده‌نویسی و منتقل کردن روان و مستقیم منظور متن، مزیتی است که باید با هنرمندی در متن منعکس شود. به کار گرفتن کلمات و عبارات ساده، به کار بردن جملات کوتاه و مستقیم، انباشته نکردن اطلاعات فراوان در یک جمله، و استفاده از ساختار معمول در جمله، دستور، دیکنه و علامت‌گذاری، می‌تواند برای این ساده‌نویسی مفید باشد (همان: ۱۵ و ۱۹).^۲

1. Over-precision

۲. برای نمونه، در قسمتی از ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر شده است: «کارگروه موظف است ظرف شش ماه پس از اتمام مهلت فوق ضمن بررسی و جهت قانونی آنها با رویکرد تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمديد مجوز و هماهنگی دستگاه‌های مختلف و حذف مجوزهای غیرضرور و اصلاح یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز، نسبت به ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجميع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری در چهارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس‌جمهور اقدام نماید...». عبارت «یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز»، غامض بوده و مغایر با اصول نگارش قانون است.

۲-۳. مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود

چنان که گفته شد، در صورتی که مرجع وضع قانون یا آیین‌نامه، از قوانین و مقررات موجود در حوزه مقرراتگذاری آگاه نباشد و رابطه آنها را با یکدیگر به‌نحو بایسته ملاحظه نکند، به احتمال زیاد، نتیجه، وضع مقرراتی متناقض یا هم‌پوشان با مقررات موجود خواهد بود. طبعاً انتظار چنین تسلطی از مرجع مقرراتگذاری، انتظاری نامعقول است. بر همین اساس است که چنین کارکردی با توسل به نظامی که تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)^۱ خوانده می‌شود، صورت می‌گیرد. در نتیجه انجام فرایند تدوین و تنقیح، قوانین جامعی تدوین می‌شوند که می‌توان با مراجعه به آنها، به وضعیت حقوقی موجود پی برد و در تصویب هر مقررات، از نسبت آن با مقررات پیشین آگاهی حاصل کرد. متأسفانه با گذشت حدود نیم قرن از آغاز فرایند تدوین و تنقیح در ایران (یعنی از زمان تصویب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور»، مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹) همچنان نظام حقوقی ایران از عدم برخورداری از چنین موهبتی رنج می‌برد.

گرچه با تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۵، انتظار می‌رفت انجام این فرایند شتاب گیرد؛ اما همچنان به دلایلی این امر مهم در پیچ و خم اجرایی معطل مانده است. در ماده (۱) قانون مذکور مقرر شده: «به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی ... به شرح مندرج در این قانون می‌باشد». در ماده (۲) نیز تصریح شده است: «کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیئت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجرا دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند». بدین ترتیب در حال حاضر، مرجع تدوین و تنقیح قوانین کشور، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی

است.^۱ وجود انبوهی از قوانین^۲ و مقررات در نظام حقوقی ایران که به‌نحو روزافزونی در حال افزایش هستند، و تصویب مقررات تکراری، متناقض و ناسازگار، به‌نحوی جدی بر فضای بی‌ثباتی و عدم اطمینان دامن می‌زند.

۳-۳. رویه قانونگذاری پراکنده

از دیگر دلایلی که به‌ویژه در کشورهایی نظیر ایران، برای افزایش ناگهانی بار مقررات قابل ذکر است، رویه‌ای در خصوص قانونگذاری است که می‌توان آن را «قانونگذاری پراکنده» نامید (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۸۴-۱۵۷). یکی از صورت‌های اصلی قانونگذاری پراکنده آن است که قانونگذار به‌موجب تصویب یک قانون، تعداد زیادی از قوانین دیگر را اصلاح می‌کند. این روش قانونگذاری که می‌توان آن را نوعی اصلاح «فله‌ای» قوانین دانست، ناشی از این طرز نگرش است که باید تصویب هر قانون را فرصتی مغتنم برای اصلاح دیگر قوانینی که ناقص و ناکارآمد تلقی می‌شوند، شمرد. درواقع از آنجا که قانونگذار خود واقف به نقصان قوانین موجود است، از این روش قانونگذاری برای اصلاح مفاد پیشین مصوب خود بهره می‌برد. برای نمونه، در اقدام اخیر قانونگذار در

۱. قانون مذکور به موجب «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) اصلاح شد و در تبصره بند «۱» آن مقرر شد: «کلیه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثناء مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات زیر را درخصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند: الف) تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند...» همچنین در جزء «ج» تبصره بند «۱» قانون مذکور مقرر شد: «با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند». البته هیچ یک از تکالیف قانونی مذکور تا این تاریخ اجرا نشده است. شایان ذکر است معاونت قوانین مجلس در شهریور ۱۳۸۹ طی قراردادی انجام فرایند تدوین و تنقیح را در اقدامی عجیب، به سازمان بازرسی کل کشور واگذار کرد که تاکنون خروجی خاصی از آن سازمان در اختیار عموم قرار نگرفته است.

۲. برای مطالعه تحلیلی آماری از قانونگذاری، ر.ک.: مرکز مالگیری و پارسا، ۱۳۹۲.

تصویب «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مفاد متعددی از ۱۳ قانون اصلاح شد. در جدول زیر، عناوین قوانین اصلاح‌شده و مواد اصلاحی درج شده است.

جدول ۱. قوانین اصلاح‌شده به‌موجب «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)

ردیف	عنوان قانون اصلاحی	شماره ماده/ مواد اصلاحی	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن	ماده واحد	۱۳۸۶/۱۱/۲۹
۲	قانون مالیات‌های مستقیم	• الحاق یک ماده مکرر ۱۳۲ • ۱۳۸ •	۱۳۶۶/۱۲/۳
۳	قانون حداکثر استفاده از قوانین تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۶ (لغو)	۱۳۹۱/۵/۱
۴	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سوم اسفند ماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	الحاق یک ماده (۱۳۸) مکرر	۱۳۷۱/۲/۷
۵	قانون معادن	۱۴ • • الحاق یک ماده (۳۵)	۱۳۷۷/۳/۲۳
۶	قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۲۰	۱۳۸۲/۵/۲۶
۷	قانون امور گمرکی	۱۱۹	۱۳۹۰/۸/۲۲
۸	قانون تأمین اجتماعی	۳۸ •	۱۳۵۴/۴/۳
۹	قانون کار	۷ • ۱۰ • ۲۱ •	۱۳۶۹/۸/۲۹

ردیف	عنوان قانون اصلاحی	شماره ماده/ مواد اصلاحی	تاریخ تصویب
۱۰	قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات	۳۰ ۹۰ ۵۰	۱۳۸۹/۸/۵
۱۱	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	۹۰ ۳۲۰	۱۳۸۹/۴/۲۳
۱۲	قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)	۶۲۰ (لغو) ۷۰۰ (لغو)	۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۳	قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)	۳	۱۳۹۳/۴/۱۶

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

چنین رویه‌ای در قانونگذاری، اولاً، باعث ابهام در نظام حقوقی می‌شود؛ چراکه قابلیت دسترسی به قانون و نظام حقوقی (به معنای فهم و آگاهی شهروندان از قانون) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون، نیازمند قانونگذاری کارشناسی شده و حداقلی است.^۱ ثانیاً، انسجام، سازگاری و نظام حقوقی را مخدوش می‌کند؛ چرا که هم‌زمان به‌موجب یک قانون، قوانین متعدد اصلاح می‌شوند و این امر، با ویژگی‌های یک نظام حقوقی خوب و کارآمد در تناقض است.^۲

۱. نمونه‌ای که در ابتدای نوشتار ذکر شد، یعنی عدم دسترسی به مقرره‌ای که درخصوص شمول صنعت نساجی به فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور در حال بحث و جدل بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است، نمونه‌ای از این نقصان است.

۲. با بهره‌گیری از این رویه، اخیراً قانون دیگری با عنوان «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ به تصویب رسید. این قانون درواقع - چنان‌که از عنوان آن نیز برمی‌آید - ادامه «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) و اصلاحات بعدی آن است. در ماده (۸۶) «قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مقرر شده است: «عنوان «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و اصلاحات بعدی آن» به «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)» تغییر می‌یابد». به‌این ترتیب باید در انتظار شماره‌های بعدی قانون مذکور بود. متن قوانینی که به «تنظیم ۱ و ۲» مشهور شده است، حاوی تکالیف متعدد برای نهادها و دستگاه‌های اجرایی درخصوص امور مالی، بودجه‌ای و استخدامی است.

۴-۳. اصلاح مکرر قوانین و مقررات

فوری‌ترین و عینی‌ترین اثر قانونگذاری غیراصولی و بدون ملاحظه و تأمل کارشناسی، اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین است. چنان‌که در توضیح رویه قانونگذاری پراکنده گفته شد، قانونگذار با استفاده از روش‌های مختلف، مفاد قانونی پیشین را اصلاح می‌کند و یا مفادی جدید را به آن قوانین الحاق می‌کند. در این نوشتار، به‌طور خاص بر حوزه قوانین مالیاتی تمرکز شده است؛ چرا که حوزه مالیات، در بسیاری از نظرسنجی‌ها، اصلی‌ترین حوزه مورد شکایت صاحبان کسب و کار از حیث دست‌وپاگیر بودن است.

برای نمونه یک نظرسنجی که درخصوص «بار مقررات و کاغذبازی» در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در کانادا صورت گرفت، نشان می‌دهد بیشترین مقررات مزاحم و دست‌وپاگیر فدرال، مشتمل بر چهار دسته است: نخست: مالیات بر کالاها و خدمات، شامل مالیات بر فروش (۶۹ درصد)؛ دوم: مالیات‌های بر حقوق (CPP, EL) (۷۰ درصد)؛ سوم: مالیات‌های بر درآمد (حقیقی و حقوقی) (۶۷ درصد)؛ چهارم: سوابق شغلی (۴۷ درصد).^۱ به این ترتیب، بیش از ۵۰ درصد پاسخ‌دهندگان به این سؤال که مزاحم‌ترین نوع مقررات از نظر آنها کدام‌اند، بر انواع مالیات‌ها تصریح کرده‌اند (Canadian Federation of Independent Business, 2010: 11).

قانونگذار ایرانی سوای آن‌که قوانین و مقررات پرشماری را درباره آن وضع کرده، به کرات قوانین مربوط به آن را نیز اصلاح کرده است. در این نوشتار، برای نمونه، به اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم اشاره می‌کنیم. از انواع مالیات‌ها، مالیات‌های مستقیم از جمله موضوعاتی است که همواره مورد توجه قانونگذاران قبل و بعد از انقلاب بوده است. پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸) انواع و اقسام قوانین اصلاحی و الحاقی به قانون مذکور، به تصویب رسید. بر همین سیاق، پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) نیز از حجم اصلاحیه‌ها و الحاقیه و استفساریه‌ها کاسته نشد. نکته دیگر آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به‌موجب برخی قوانین با

عناوینی غیر از مالیات‌های مستقیم نیز اصلاح شده است.^۱ به این ترتیب، قوانین اصلاحی، الحاقی و استفساریه‌های متعددی درباره قانون مالیات‌های مستقیم در پس از انقلاب و صرفاً توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

با این همه، اخیراً «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) به تصویب رسید و در قالب ۶۰ بند،^۲ بسیاری از مفاد قانونی مربوط به قانون مالیات‌های مستقیم را دستخوش تغییر ساخت.^۳ در جدول ۲، اصلاحاتی که به موجب قانون مذکور بر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) وارده شده، قید شده است. لازم به توضیح است چنان‌که در ابتدای ماده واحده قانون مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ تصریح شده است، براساس قانون مذکور، «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات بعدی به شرح بندهای زیر اصلاح می‌شود...»، اما قانونگذار به دلیل آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به دفعات پس از سال ۱۳۶۶ اصلاح شده،^۴ در عنوان قانون به عبارت «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» اکتفا کرده و برخلاف رویه‌های پیشین، از تصریح تاریخ قانون اصلاحی خودداری کرده است.

۱. برای مشاهده عناوین برخی از مهم‌ترین قوانین و مصوبات ناظر بر مالیات‌های مستقیم، رک: رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴: ۶.

۲. از دیگر ویژگی این قانون آن است که هر قانونی با حجم حدود ۱۱ هزار کلمه، در قالب «ماده واحده» به تصویب رسیده و بنابراین، به جای تقسیم‌بندی براساس «ماده»، بر مبنای «بند» تنظیم شده است و به عنوان نمونه تنها به موجب بند «۶۰» قانون مورد بحث، ۹ ماده با شماره‌های ۲۷۴ تا ۲۸۲ به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق شده است.

۳. این در حالی است که پس از تصویب قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز ادعا شد که اصلاحاتی اساسی بر قانون صورت گرفته است؛ رک: رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴: ۶.

۴. چنان‌که اشاره شد، فقط در یکی از اصلاحاتی که براساس «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۷) انجام شد، حجم کثیری از مواد قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) در قالب ۱۳۳ ماده اصلاح شد؛ در کتاب مجموعه قوانین مالیاتی حجم اصلاحات انجام شده به موجب قانون مصوب ۱۳۸۰ بر قانون مالیات‌های مستقیم به خوبی قابل مشاهده است؛ به نحوی که صرفاً معدودی از قوانین مورد اصلاح قرار نگرفته‌اند؛ رک: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، ۱۳۹۰. گردآوری اصلاحات وارده توسط قانونگذار بر قانون مالیات‌های مستقیم آنچنان متعدد بوده است که در مجموعه قوانین گردآوری شده، حتی در برخی تبصره‌ها، هم قوانین الحاقی و هم قوانین اصلاحی اعمال شده است. برای نمونه، تبصره «۲» ماده (۲۶۶) که به موجب الحاقی ۱۳۷۱/۲/۷ و اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، تغییر یافته است.

جدول ۲. مفاد اصلاح شده «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) به موجب «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب شماره مواد اصلاحی ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
۱	- الحاق بند «۴» ماده (۴) - حذف تبصره «۳» ماده (۴)	۳۱	- اصلاح ماده (۱۳۳)
۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۷) - حذف مواد (۱۹)، (۲۰) و (۲۲) - حذف مواد (۲۷) تا (۳۲) و تبصره‌های آنها	۳۲	- اصلاح ماده (۱۳۴)
۳	- اصلاح ماده (۲۱)	۳۳	- اصلاح ماده (۱۳۶) - اصلاح ماده (۱۳۷)
۴	- اصلاح بند «۱» ماده (۲۴) - جایگزینی متنی با بند «۴» ماده (۲۴)	۳۴	- اصلاح بند «ح» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره ذیل بند «ط» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۳۹) - اصلاح بند «ل» ماده (۱۳۹)
۵	- جایگزینی متنی با ماده (۲۶)	۳۵	- جایگزینی متنی با ماده (۱۴۱) و تبصره آن
۶	- جایگزینی متنی با ماده (۳۴) - حذف مواد (۳۵) تا (۳۷) - حذف مواد (۴۰) تا (۴۳) - حذف ماده (۱۲۴)	۳۶	- الحاق متنی به عنوان ماده (۱۴۶) مکرر به قانون
۷	- جایگزینی متنی با ماده (۳۸)	۳۷	- حذف تبصره ماده (۱۴۷) - الحاق تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» به ماده (۱۴۷)
۸	- اصلاح ماده (۳۹) - اصلاح تبصره ماده (۳۹)	۳۸	- اصلاح بند «۲» و «۱۸» ماده (۱۴۸) - الحاق یک بند به عنوان بند «۲۹» به ماده (۱۴۸)
۹	- اصلاح ماده (۴۵)	۳۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۴۹) و تبصره آن

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
	- حذف مواد (۱۵۰) و (۱۵۱) و تبصره آنها		
۱۰	- اصلاح ماده (۴۸)	۴۰	- اصلاح ماده (۱۶۱)
۱۱	- جایگزینی متنی با ماده (۵۴)	۴۱	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) و تبصره آن
۱۲	- الحاق متنی به عنوان ماده (۵۴) مکرر	۴۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) مکرر و تبصره‌های آن
۱۳	- جایگزینی متنی با ماده (۶۴) و تبصره‌های آن	۴۳	- اصلاح تبصره «۳» ماده (۱۷۷)
۱۴	- اصلاح ماده (۷۶)	۴۴	- جایگزینی متنی با ماده (۱۸۱) و تبصره آن
۱۵	- جایگزینی متنی با ماده (۷۷)	۴۵	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۶)
۱۶	- جایگزینی متنی با ماده (۸۴)	۴۶	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۷)
۱۷	- جایگزینی متنی با ماده (۸۵)	۴۷	- اصلاح ماده (۱۸۹) - اصلاح ماده (۱۹۳)
۱۸	- اصلاح تبصره ماده (۸۶)	۴۸	- اصلاح ماده (۱۹۲) و تبصره آن
۱۹	- اصلاح ماده (۹۰) - اصلاح بند «۵» ماده (۹۱)	۴۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۸)
۲۰	- حذف تبصره ماده (۹۲)	۵۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۹) و تبصره‌های آن
۲۱	- جایگزینی متنی با ماده (۹۵) و تبصره‌های آن - حذف ماده (۹۶) و تبصره‌های آن	۵۱	- اصلاح ماده (۲۰۰) - حذف تبصره ماده (۲۰۱)
۲۲	- جایگزینی متنی با ماده (۹۷) و تبصره‌های آن - حذف مواد (۹۸)، (۱۵۲)، (۱۵۴) و (۱۵۸) و تبصره‌های آنها	۵۲	- اصلاح ماده (۲۰۲)

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
	- حذف ماده (۲۷۱)		
۲۳	- اصلاح ماده (۱۰۰) - حذف تبصره‌های ماده (۱۰۰) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۰)	۵۳	- حذف تبصره ماده (۲۱۹) - الحاق سه تبصره به ماده (۲۱۹)
۲۴	- الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۱)	۵۴	- حذف ماده (۲۳۳)
۲۵	- حذف ماده (۱۰۴) و تبصره‌های آن - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۵)	۵۵	- اصلاح بند «۳» ماده (۲۵۵)
۲۶	- اصلاح ماده (۱۰۶)	۵۶	- اصلاح ماده (۲۵۸)
۲۷	- جایگزینی متنی با ماده (۱۰۷) و تبصره‌های آن	۵۷	- اصلاح بند «الف» ماده (۲۶۴)
۲۸	- اصلاح تبصره‌های «۲» ماده (۱۱۵)	۵۸	- حذف ماده (۲۶۱) و تبصره ذیل آن - حذف ماده (۲۶۲) - جایگزینی متنی با ماده (۲۶۶)
۲۹	- اصلاح تبصره ماده (۱۳۰)	۵۹	- جایگزینی متنی با ماده (۲۷۲) و تبصره‌های آن
۳۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۳۱)	۶۰	- الحاق ۹ ماده با عناوین مواد (۲۷۴) تا (۲۸۲) به قانون

مأخذ: همان.

توجه به سه نکته علاوه بر آنچه درباره قوانین مربوط به مالیات‌های مستقیم گفته شد، آشفته‌گی و دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات مالیاتی را بیشتر آشکار خواهد کرد:

نخست، آنچه که در مطالب و جداول پیشین شرح داده شد، صرفاً تغییرات اعمال‌شده بر موضوع مالیات‌های مستقیم بود. بر همین منوال، انواع دیگر مالیات‌های غیرمستقیم، به‌ویژه مالیات بر ارزش افزوده، به دفعات موضوع قانونگذاری قرار گرفته‌اند.

دوم، اصلاحات قانونی منحصر به اصلاح قوانین مالیاتی نبوده است و قوانین مختلف کشور، از جمله قوانین برنامه‌های توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون

توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون هدفمندی یارانه‌ها، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور، متعرض قوانین مالیاتی شده‌اند (رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴).

سوم، آنچه در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است، صرفاً قوانین مربوط به موضوع مالیات‌های مستقیم بوده‌اند، نه آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی. طبعاً حجم آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی، چندین برابر حجم قوانین مربوط است. در جدول پیوست یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، فهرست آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی که از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا ابتدای مردادماه ۱۳۹۱ ابلاغ شده آورده شده است. جدول مذکور نشانگر آن است که در این بازه زمانی، ۱۱۲ آیین‌نامه و بخشنامه مالیاتی ابلاغ شده است؛ به این معناست که به‌طور متوسط هر ۵ روز یک آیین‌نامه و بخشنامه صادر شده است (همان: ۲۵ و ۳۷-۳۰).

با توجه به آنچه در این قسمت گفته شد، می‌توان نکاتی را به شرح زیر برشمرد:

۱. حجم انبوه قوانین و مقررات، فقط در موضوع مالیات‌های مستقیم، ویژگی‌های اساسی نظام حقوقی، یعنی وضوح یا شفافیت و قابلیت دسترسی (یا قابلیت فهم و درک) را مخدوش می‌کند. مادامی که قوانین و مقررات به نحو مقتضی منتشر نشوند، امکان دسترسی همگان به آنها وجود ندارد. این انتشار با هدف تحقق «قطعیت حقوقی»^۱ و متعاقباً پیش‌بینی‌پذیر کردن اوضاع و احوال سیاسی، اجتماعی و اقتصادی صورت می‌گیرد. با در نظر گرفتن آنچه گفته شد، چگونه می‌توان از فعالان اقتصادی - که طبعاً از دانش حقوقی لازم برای پی بردن به روابط قوانین (از جمله قواعد مربوط به انواع نسخ) برخوردار نیستند - اطلاع از قانون و متعاقباً تبعیت از قانون را انتظار داشت؟ درخصوص موضوع بحث، اصلاح قوانین آنچنان به سرعت و زود هنگام صورت گرفته است که شاید بتوان گفت متخصصان مالیاتی نیز فاقد توان کافی برای اشراف بر آنها باشند. لازمه اطلاع همگان از مقررات و در گام بعد، تبعیت از آنها، وجود نظام حقوقی قابل فهم و در دسترس است.

۲. البته قانونگذار با توجه به ملاحظات مطرح شده، در ماده (۲۸۱) قانون مورد بحث، تاریخ اجرای آن را ۸ ماه پس از تصویب مقرر کرده است (تاریخ تصویب قانون، ۳۱ تیر ۱۳۹۴ است).^۱ قانونگذار چنین فرض کرده است که اگر تاریخ تصویب قانون را به تعویق اندازد، فعالان اقتصادی از مفاد آن مطلع شده و طبعاً برای اجرای آن آماده خواهند شد. با وجود این، استثنایی که بر زمان اجرای قانون آمده، این تدبیر منطقی را تا حدی بلااثر کرده است؛ به این ترتیب مقرر شده است: «تاریخ اجرای این قانون (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)، به استثنای مواردی که در همین قانون ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است، از ابتدای سال ۱۳۹۵ می باشد». این قید، راه تفسیر و تعبیر را برای تاریخ اجرا باز می کند؛ چرا که به قطع نمی توان مواردی که «ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است» را احصا کرد. این قید مبهم، به مقام اجرایی برای اعمال خودسرانه قانون، اختیاراتی ناموجه اعطا می کند و زمینه را برای سوءاستفاده و اجرای نادرست قانون، و به ویژه نقض حقوق شهروندان، فراهم می کند. بهتر بود قانونگذار صریحاً موادی را که ترتیب دیگری برای آن در قانون مقرر شده، برمی شمرد و به این ترتیب، قانون را به نحوی واضح و شفاف به تصویب می رساند. چنان که گفته شد، یکی از لوازم اساسی اجرای شایسته قانون، وضوح مفاد قانون و فهم آن هم برای مقامات اجرایی و هم برای شهروندان است.

۳. نکته سوم اینکه اصلاح مکرر قوانین و مقررات، لاجرم به ابهام و پیچیدگی آنها دامن خواهد زد. این ابهام و پیچیدگی اجزای نظام حقوقی، بر شهروندان و همچنین بر حکومت آثاری سوء دارد که مهم ترین آنها عبارتند از:

- تحمیل هزینه های اداری گزاف و بیش از حد متناسب بر آنها؛

- دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل مختلف برای شهروندان؛

- گسترش بیشتر نابرابری و ایجاد ناامنی حقوقی.

در نمونه ای که در این نوشتار به آن پرداخته شد، صاحبان کسب و کارها باید برای

۱. البته در قسمت انتهایی ماده مذکور مقرر شده است: «... لیکن کلیه اشخاص حقوقی و صاحبان مشاغل موضوع ماده (۹۵) این قانون که سال مالی آنها از ۱۳۹۴/۱/۱ و بعد از آن شروع می شود از لحاظ تسلیم اظهارنامه، ترتیب رسیدگی و مقررات ماده (۲۷۲) و نرخ مالیاتی، مشمول احکام این قانون می باشند». توضیح اینکه براساس ماده (۲) قانون مدنی: «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجراست مگر آنکه در خود قانون، ترتیب خاص برای موقع اجرا مقرر شده باشد».

شناخت، فهم و اعمال قوانین و مقررات مالیاتی هزینه‌هایی را متحمل شوند، و این پیچیدگی قوانین و مقررات که با اصلاحات مکرر و زود هنگام افزایش می‌یابد، سبب می‌شود زمان و هزینه بیشتری برای انجام امور اداری هزینه شود (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۸). در اوضاع و احوال کشور ما که در نظام حقوقی، تدوین و تنقیح صورت نگرفته است، دسترسی به مقررات معتبر و لازم‌الاجرا، به لحاظ دشواری تشخیص آنها، باعث اتلاف بیهوده بخشی از ساعات کار روزانه مراجعان به قانون است؛ اما با انجام فرایند تدوین و تنقیح قوانین و صرفه‌جویی در اوقات مزبور، روند انجام کار و پیشبرد کمی و کیفی امور تسهیل می‌شود (الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۴).

۴. پیچیدگی قوانین و مقررات، موجب سردرگمی و افزایش هزینه‌های مبادله^۱ در اتخاذ تصمیمات فعالان حوزه کسب‌وکار می‌شود. هرچه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن مقررات دشوار می‌شود. اگر قابلیت پیش‌بینی معقول و تاحدی قابل اتکای آینده را یکی از لوازم اصلی کسب‌وکار بدانیم، قانون ابزار اصلی فراهم‌کننده این ضرورت محسوب می‌شود. چنان‌که ماکس وبر نیز مهم‌ترین عنصر نظام حقوقی را «میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه» می‌داند؛ از نظر وی، ویژگی مذکور «افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایرین و دولت می‌سازد و در پی آن، افراد قادر به مشارکت در دادوستدهای اقتصادی به نحو تضمین‌شده خواهند بود» (سانتوس، ۱۳۹۱: ۱۶).

در نمونه‌های ذکر شده در این نوشتار، صاحبان کسب‌وکار امکان برنامه‌ریزی و قابلیت پیش‌بینی حوزه فعالیت خود را با تغییرات پی‌درپی قوانین مالیاتی از دست خواهند داد. نتیجه این وضعیت، به احتمال بسیار زیاد، سرپیچی، طفره رفتن، به اصطلاح «دور زدن» و گریز از اجرای قانون خواهد بود. علاوه بر این، نوعی بدبینی و سوءظن نسبت به حکومت در طول زمان شکل خواهد گرفت؛ به این ترتیب که صاحبان کسب‌وکار به جای آنکه

۱. Transaction Costs: هزینه‌های مبادله چنین تعریف شده است: «عوامل بازار برای آنکه قادر به انجام دادن مبادله‌ای [مطمئن] شوند، مجبور به تقبل هزینه‌ها هستند تا بفهمند فرصت‌های مبادله چگونه و کجا رخ می‌دهد و مخاطرات و نااطمینانی‌های احتمالی کدام است. این هزینه‌ها اصطلاحاً هزینه‌های مبادله نام دارند»؛ ر. ک.: گروینوگن، اسپیتھون و ون دی برگ، ۱۳۹۱: ۴۱.

حکومت را پشتیبان خود تلقی کنند، آن را نهادی می‌پندارند که به انحراف مختلف - و در موضوع مورد بحث، از طریق تصویب مکرر قوانین و مقررات تغییر زود هنگام آنها - در پی ایجاد مانع در فعالیت‌های اقتصادی است. تلقی «رقیب» یا «مزاحم» به جای «شریک» و «مشوق» از حکومت، یکی از پیامدهای مقررات‌گذاری غیر اصولی است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در انتها، به این موضوع می‌پردازیم که چه راهکارهایی برای مواجهه با نظام مقرراتی دست‌وپاگیر در ایران مناسب است. آنچه در این قسمت به نحوی اجمالی مطرح خواهد شد، صرفاً چکیده‌ای از مباحثی است که مستلزم انجام پژوهشی مستقل است. چنان‌که در مقدمه گفته شد، هدف این مقاله، تبیین مفهوم مقررات دست‌وپاگیر، آسیب‌های چنین نظامی برای محیط کسب‌وکار و دلایل شکل‌گیری نظامی با این خصیصه بود.

در اظهارنظرهای مختلفی که توسط سیاستمداران و دانشگاهیان در این خصوص مطرح می‌شود، همواره ضمن تأکید بر زیادی بیش از حد مقررات - به‌ویژه مجوزهای کسب‌وکار - راه‌حل‌هایی نیز ارائه می‌شود. برای نمونه یکی از اقتصاددانان در پاسخ به این سؤال که «چه تعداد قانون مازاد داریم که باید حذف و تبدیل شود؟» چنین اظهارنظر کرده است: «ما حدود ۲۵ تا ۳۰ هزار قانون داریم که باید به دو هزار قانون کاهش یابد» (بهکیش، ۱۳۹۴: ۵۹-۵۸). اظهارنظر نقل شده - که یکی از نمونه‌های پرشمار راهکارهایی است که برای حل معضل مقررات دست‌وپاگیر ارائه شده - بسیار مبهم و کلی است. فرض محوری چنین نظراتی، مطلوب بودن «حذف» مقررات و برقراری نظامی است که حداقلی از مقررات بر آن حاکم باشد. درباره اظهارنظر مطرح‌شده، و نظرات دیگری که «مقررات‌زدایی» - با تعریف حذف یا لغو مقررات «زائد» یا «مخل» - را چاره مقابله با نظام مقرراتی دست‌وپاگیر می‌دانند، تأکید بر دو نکته مفید به‌نظر می‌رسد:

نخست؛ نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که واجد اهمیت است. به این ترتیب که نمی‌توان به سادگی تعداد قوانین و مقررات را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. برای نمونه، «قانون

برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) یا «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، دو قانونی محسوب می‌شوند که نمی‌توان آنها را در کنار قوانین متعدد اصلاحی و الحاقی، دارای وزن یکسان دانست. در ارتباط با موضوع مورد بحث، قوانین باید بر مبنای حجم، موضوع، نوع و ... دسته‌بندی شوند و آنگاه با استفاده از روش‌شناسی دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای محیط کسب‌وکار ارزیابی شود. البته چنین مطالعه‌ای بسیار دشوار و زمان‌بر است.

دوم؛ نکته دیگر اینکه با چه معیاری باید قانون یا مقرره‌ای را «مازاد» دانست؟ روش تشخیص قوانین یا مقررات «مازاد» و توصیه به حذف یا لغو آنها نیز نیازمند انجام فرایندهایی مانند «ارزیابی تأثیرات مقررات» (RIA) است (مرکز‌المیری، ۱۳۹۲: ۲۵۶-۲۱۹). درواقع، هر توصیه‌ای برای حذف مقررات دست‌وپاگیر، باید با در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و دشواری‌های روش‌شناسی اجرای توصیه‌های ارائه‌شده باشد؛ در غیر این صورت، توصیه‌های مطرح‌شده هیچ‌گاه اجرایی نخواهد شد، کما اینکه متأسفانه واقعیت‌های کشور ما نیز دلیلی بر صحت ادعای پیش‌گفته است.

به نظر می‌رسد راهکاری که همچنان در ایران با وجود تأکید فراوان بر اهمیت آن، در عمل اجرایی نشده است، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. به انجام رساندن فرایند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات - چنان‌که در متن توضیح داده شد - منتج به شکل‌گیری چند مجموعه قوانین (قانون جامع) موضوعی خواهد شد. در این حالت، اولاً، قوانین و مقررات پراکنده، گردآوری، موضوع‌بندی و تنقیح خواهند شد و در هر موضوع، یک قانون جامع و پیراسته به تصویب مرجع قانونگذار خواهد رسید؛ ثانیاً، قانونگذار و دیگر نهادهای مقرراتگذار پیش از تصویب هر مقرره‌ای، نسبت مقررره در حین رسیدگی را با نظام حقوقی موجود مورد توجه قرار می‌دهند و به‌این ترتیب، از تصویب مقررات تکراری یا متناقض با مقررات جاری، اجتناب می‌کنند. این تدبیر گرچه نمی‌تواند از قوانین و مقررات موجودی که چه‌بسا دست‌وپاگیر تلقی شوند بکاهد، اما می‌تواند دست‌کم از اضافه شدن بی‌ضابطه مفادی بر حجم قوانین و مقررات جلوگیری کند.

منابع و مآخذ

۱. اختیاری نیکجه، سارا (۱۳۹۴). «گزارش پنجم دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار تا تاریخ ۱۳۹۴/۶/۳۱»، دفتر پایش محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۲. انصاری، باقر (۱۳۸۶). «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۱.
۳. المویان، ابوالفضل (۱۳۸۹). مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با / ساتید و صاحب‌نظران)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بانک جهانی (۱۳۹۳). «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (براساس نتایج نظرسنجی محیط کسب و کار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶.
۵. _____ (۱۳۸۷). «گزارش انجام کسب و کار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، سنجش و بهبود محیط کسب و کار، جهاد دانشگاهی، واحد تهران.
۶. بهکیش، محمد مهدی (مصاحبه) (۱۳۹۴/۴/۱۷). هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۴۱.
۷. تار، فتح‌اله (۱۳۸۵). «استفاده از مقررات‌زدایی در رفع موانع تولید»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۲.
۸. حبیب‌زاده، محمد جعفر، حمیدرضا دانش‌ناری و هانیه هژبرالساداتی (۱۳۹۲). «قانون‌مداری ماهوی در گفتمان تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، در دایرةالمعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علم جنایی)، علی حسین نجفی ابرندآبادی (زیرنظر)، کتاب دوم، تهران، میزان.
۹. حلاج، شهرام (۱۳۹۴). «پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات»، مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم، ش ۸۱.
۱۰. خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۳). <http://isna.ir/fa/news/93121508673>.
۱۱. خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۸). «اقتصاد رانتی (توزیعی) در برابر اقتصاد تولیدی (رقابتی)»، حقوق و اقتصاد، ش ۶.
۱۲. دلونی، پل (۱۳۹۰). «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. دورسی، توییس ای. (۱۳۸۸). «تهیه پیش‌نویس قانون کارآمد»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۶۶۳.

۱۴. رئیس‌جعفری مطلق، رسول (۱۳۹۴). «پراکندگی قوانین مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹.
۱۵. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۳۹۵). «از مقرراتگذاری دست‌وپاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴.
۱۶. سانتوس، آلوارو (۱۳۹۱). «بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵.
۱۷. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). *مقررات‌زدایی*، تهران، سمت.
۱۸. صدیقی، کوروس (۱۳۸۹). *الزامات توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایران با نگاهی به فرایند جهانی شدن و دکترین نوین توسعه*، تهران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.
۱۹. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۱). «ارزیابی اقدامات و بخشنامه‌های بانک مرکزی در حوزه ارزی؛ فروردین‌ماه سال ۱۳۹۰ لغایت مهرماه سال ۱۳۹۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۶۱.
۲۰. گروینوگن، جان، آنتون اسپیتهوون و آنت ون دی برگ (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*، ترجمه اصلاان قودجانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. گری، جان (۱۳۹۴). «لذت‌های پنهانی بوروکراسی (بررسی کتاب آرماس شهرقانون‌ها: درباره فناوری، حماقت و لذت‌های پنهانی بوروکراسی)»، ترجمه محمدحسین کازرون، وب‌سایت ترجمان علوم انسانی، <http://tarjomaan.com/vdcg.q9urak97ypr4a.html>.
۲۲. گور، ال (۱۳۷۵). *نبرد با بوروکراسی*، ترجمه انتشارات همشهری، تهران، همشهری.
۲۳. متیو، برتران (۱۳۹۱). *قانون*، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران، میزان.
۲۴. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۲). «حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۵۳۸.
۲۵. مرکز‌المیری، احمد و محمدباقر پارسا (۱۳۹۲). «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲.
۲۶. مرکز‌المیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷.
۲۷. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم) (۱۳۹۰). *مجموعه قوانین مالیاتی*، تهران، اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

۲۸. مویل، کوئن جی. (۱۳۹۰). «نقش تهیه کنندگان پیش نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، ترجمه و تألیف حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

۲۹. هفته نامه تجارت فردا / (۱۳۹۴/۳/۳۰). ش ۱۳۵.

۳۰. والدرون، جرمی (۱۳۸۸). «اصول قانونگذاری»، ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۲.

۳۱. وزارت صنعت کانادا (۱۳۹۱). «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵.

32. Brown, Ciara and Colin Scott (2011). "Regulation, Public Law, and Better Regulation", *European Public Law* 17, No. 3.
33. Canadian Federation of Independent Business (CFIB) (2007). "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=/attach_files/705/70526E01_1.pdf.
34. _____ (2010). "Prosperity Restricted by Red Tape", 2nd edition, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.
35. Dorsey, Tobias A. (2006). *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, The Capital. Net.
36. Government of Canada (2012). Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", Available online at: <http://www.reducedredtape.gc.ca/index-eng.asp>.
37. <http://tejarat.donya-e-eqtesad.com/fa/packagestories/all?package=w135>.
38. Industry Canada (2007). Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.
39. Jonesand, L. and B. Gartner (2004). *Making Red Tape Transparent: A Regulator Reform Model for Western Canada*, Canadian Federation of Independent Business.
40. OECD (2001). "Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Mediumsized Enterprises".
41. _____ (2007). "Cutting Red Tape: National Strategies", OECD Policy Briefs, Available onlie at: www.oecd.org/publications/Policybriefs.
42. Palm, Lennart (1998). "Organising a Simplification Programme", In Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Cambridge, Kluwer Law International.
43. World Bank (2015). *Doing Business 2016; Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington DC.