

اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات^۱

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب و کار

شماره مسلسل: ۳۲۰۱۲۷۰۸

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۹/۲۶

مقدمه: تعریف بار مقررات

اصلاح نظام‌های مقررات‌گذاری و کاهش بار مقررات، به اولویت بسیاری از دولت‌ها در جهان تبدیل شده است. به طوری که امروزه، متعهد به اجرای طرح‌های اصلاح مقررات‌گذاری شده‌اند تا از بار وضع مقررات و اجرای مقررات بکاهند و همچنین بار رعایت مقررات برعهده شرکت‌های کوچک و متوسط (SMEها) را تعدیل کنند یا کاهش دهند.

بار ناشی از مقررات‌گذاری حکومت را می‌توان الزامات به‌ویژه مالی دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار، هزینه مربوط به رعایت الزامات قانونی و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت تعریف کرد. از مصادیق بار مقررات می‌توان به موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها، نااطمینانی‌ها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوان‌سالاری دولتی اشاره کرد. به‌عنوان نمونه، «ابتکار کاهش بار تشریفات اداری» (PBRI)^۲ در کانادا به این منظور طراحی شده است تا وظایفی را که مقررات برعهده کسب و کارهای کوچک می‌گذارد را سبک کند. بارهای اداری توسط «ابتکار کاهش بار تشریفات اداری» اینچنین تعریف می‌شود: «منابع و هزینه‌هایی که کسب و کارها برای آگاهی و رعایت قواعد و مقررات صرف می‌کنند».

۱. برخی نمونه‌ها از بار و هزینه‌های مقررات‌گذاری

در تعدادی از کشورها، مطالعاتی برای برآورد هزینه بار مقررات‌گذاری انجام شده است. برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که هزینه‌های بار اداری، آن‌گونه که در نمونه مطالعات زیر نشان داده شده است، چشمگیر هستند:

- نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (۲۰۰۱) نشان داد که میانگین هزینه‌های رعایت امور اداری برای هر شرکت، سالیانه ۲۷,۵۰۰ دلار آمریکا یا به‌ازای هر کارگر ۴,۱۰۰ دلار آمریکاست. برآوردها به‌ازای هر شرکت در بین کشورها تفاوت چشمگیری دارد: از ۵۱,۱۰۰ دلار در کشور پرتغال تا ۸,۹۰۰ دلار در نیوزلند. بنگاه‌های کوچک، به‌طور متوسط سالیانه از ۴,۶۰۰ دلار تا ۵,۵۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر، در مقابل بنگاه‌های بزرگ با ۹۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر هزینه می‌کنند. یک بررسی همچنین برآوردهای بار مالی مقررات‌گذاری را به میزان ۱۷,۰۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر نشان داده است. اکثریت هزینه‌های رعایت امور اداری، صرف رعایت مقررات مالیاتی (۴۶ درصد) و اشتغال (۳۵ درصد) شده است و سهم مقررات زیست‌محیطی (۱۹ درصد) پایین‌تر است.

- در یک پژوهش چنین برآورد شده است که دولت فدرال و دولت‌های ایالتی، منطقه‌ای و محلی در کانادا، ۵/۲ میلیارد دلار بابت اجرای فعالیت‌های مقررات‌گذاری خود در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ هزینه کرده‌اند. آنها همچنین برآورد کرده‌اند به‌ازای هریک دلاری که دولت صرف اجرای مقررات می‌کند، بخش خصوصی ۲۰ دلار برای رعایت آن مقررات هزینه می‌کند و در نتیجه برآورد می‌شود که بخش خصوصی هزینه ۱۰۳ میلیارد دلاری را متحمل شده است.

- مطالعه‌ای در بانک جهانی (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 می‌کنند. هزینه‌های رعایت امور اداری که بنگاه‌های کوچک و متوسط متحمل شده‌اند، به‌طور متوسط ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بخش کسب و کار در کشورهای مورد بررسی توسط بانک جهانی را نشان می‌دهد (از کمتر از ۲ درصد در فنلاند تا حدود ۷ درصد در اسپانیا). براساس این مطالعه بانک جهانی، کاهش ۱۵ درصدی مقررات دست‌وپاگیر^۳ باعث کاهش ۱/۲ تا ۱/۸ درصدی در کل مخارج دولت در سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند می‌شود.

۲. درس‌های آموخته شده

دولت‌ها در سراسر جهان، به مدت چندین دهه برای بهبود کارایی مقررات‌گذاری تلاش کرده‌اند. با این حال، تعداد اندکی از آنها بارهای مالی اداری را به‌طور

۱. متن کامل این گزارش توسط گروه مطالعات محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌ها ترجمه شده و در دست انتشار است.

نظام‌مند اندازه‌گیری کردند تا چگونگی تأثیر این اصلاحات را ارزیابی کنند. این ارزیابی، با موانع متعددی مواجه است و همچنین تأثیرات آن بر کاهش بار مقررات آنچنان ملموس نیست. در معدود کشورهایی که ارزیابی‌های سازگار و مکرری انجام داده‌اند، کاهش بار مقررات قابل توجه نیست. به‌عنوان نمونه، هلند تلاش کرد تا در طی دوره ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۲، بارهای مالی اداری برای شرکت‌ها را تا ۲۵ درصد کاهش دهد، اما در کاهش این هزینه‌ها تنها تا ۷ درصد موفق بوده است. همچنین، دانمارک در سال ۲۰۱۰ هدف ۲۵ درصدی کاهش بارهای اداری را تعیین کرده است. این کشور براساس بررسی‌های صورت گرفته با تعداد زیادی از شرکت‌های نمونه، بارهای مقررات را به‌طور سالیانه پیش می‌کند. بارهای مالی اداری در سال ۲۰۰۲ تقریباً مشابه با سال ۱۹۹۹ بوده است. در ادامه، برخی از اقدامات ابتکاری و ملاحظات اصلی درخصوص ارزیابی و کاهش بار مقررات، جمع‌بندی و طبقه‌بندی شده است. همچنین به کشورهای اشاره شده که این اقدامات ابتکاری را اجرا کرده یا درحال انجام آن هستند.

۲-۱. تجربیات و راهکارهای کوتاه‌مدت

۲-۱-۱. مدل‌های «حذف یک مقررره در قبال تصویب یک مقررره»^۱ این راهکار می‌تواند تا حدی از «تورم مقررات‌گذاری»^۲ بکاهد: نمونه مناطق شامل: هلند، انگلستان و بریتیش کلمبیا.

۲-۱-۲. پاداش‌دهی به موفقیت: اعطای پاداش به اداره‌های دولتی که کاملاً موفق بوده‌اند، عامل ایجاد تغییر است: به‌عنوان نمونه، سنگاپور هر دو سال یک‌بار به وزارتخانه‌های فعال در حذف یا اصلاح مقررات، پاداش می‌دهد.

۲-۲. راهکارهای میان‌مدت و بلندمدت

۲-۲-۱. بازنگری‌های جامع: بسیاری از کشورها درحال بازنگری تمامی مقررات موجود خود هستند، تا نیاز به لغو و یا ساده‌سازی آن مقررات شناسایی و انجام شود:

- استرالیا برای بررسی اثربخشی و اطمینان یافتن از اینکه محدودیت‌ها قابل توجیه است، ۱،۲۰۰ قانون را مورد بازنگری قرار داده است.

- اتریش تمام قوانینی را که تاریخ آنها به پیش از سال ۱۹۵۰ باز می‌گردد لغو کرده است و درحال بررسی قوانین مشابه بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰ است.

- فرانسه، یونان و نروژ تعدادی از مقررات را لغو و ساده‌سازی کرده‌اند.

- انگلستان و سنگاپور، یک برنامه دوره‌ای برای بازنگری مقررات ایجاد کرده‌اند.

- دانمارک، سالیانه بارهای مقررات را براساس مصاحبه با تعداد زیادی از شرکت‌های نمونه، پیش می‌کند.

۲-۲-۲. دستورالعمل‌های کاملاً روشن، در عمل، راهی طولانی در کاهش بار بر دوش کسب‌وکارها را طی می‌کنند.

تحلیل تأثیرات مقررات‌گذاری (RIA)^۳ در بسیاری از کشورها از جمله: استرالیا، اتریش، کانادا، فرانسه، دانمارک، آلمان، هلند، نروژ، الزامی است. به‌منظور اطمینان از کارایی مقررات، توجه به بارهای اداری، بر حسب اندازه شرکت، باید یک خصیصه مهم ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری باشد.

۲-۲-۳. ابزارهای حمایتی و کنترلی: تعادلی بین اقدامات ابتکاری، شامل «ابزارهای حمایتی» از قبیل کمک، راهنمایی و آموزش کارکنان، به همراه «رویکرد کنترلی» که مستلزم کنترل‌ها و ارزیابی‌های رسمی است باید به‌کار برده شود.

به‌عنوان نمونه، در دانمارک ابزارهایی برای کمک به وزارتخانه‌ها تهیه شده است تا به تأثیرات اداری توجه داشته باشند.

۲-۲-۴. تعیین اهداف برای تغییرات کارآمد، بسیار مهم است

- کاهش مقررات نشانه تعهد سیاسی بوده و بیانگر پذیرش دلایل و توجیحات کاهش مقررات است. این کاهش همچنین به آسانی اندازه‌گیری و ردیابی می‌شود.

- در بلژیک، دولت به این نتیجه رسید که اهداف کمی به‌دلیل مشکلات در محاسبه نقطه شروع و اندازه‌گیری دقیق بارهای اداری و مقرراتی، نامناسب بوده است. نخست‌وزیر این کشور با اتخاذ رویکردی متفاوت، اهداف عملکردی ملموس، از قبیل مجوز تأسیس یک بنگاه جدید در سه روز، را تعیین کرد.

- نظرسنجی یا گفتگو با بنگاه‌ها اگرچه پرهزینه و دشوار است، اما برای ارزیابی اینکه آیا اقدامات ابتکاری عملاً هزینه‌های اداری مقررات را کاهش داده‌اند، بسیار مهم است.

1. "One-in – One-out"

۲. تعداد و دامنه مقررات دولتی (داخلی و بین‌المللی) تقریباً در تمام کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی به سرعت رو به افزایش است. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD)، اصطلاح «تورم مقررات» (Regulatory Inflation) را در اوایل دهه ۱۹۹۰ ابداع کرد.

3. Regulatory Impact Analysis (RIA)