

# تأثير كمّيت و كيفيت مقررات بر محيط كسب و كار

كد موضوعي: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۳۱۳

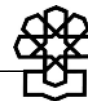
اسفندماه ۱۳۹۰

دفتر: مطالعات محيط كسب و كار

## به نام خدا

### فهرست مطالب

|   |    |
|---|----|
| چکیده   | ۱  |
| مقدمه   | ۱  |
| ۱. کمیت مقررات و محیط کسب و کار   | ۹  |
| ۲. کیفیت مقررات و محیط کسب و کار  | ۲۱ |
| ۳. نسبت کمیت و کیفیت مقررات   | ۲۸ |
| ۴. تحلیلی از توصیه‌های گزارش «انجام کسب و کار» راجع به مقررات             | ۳۰ |
| ۵. «کاهش بار مقررات» به مثابه راهبرد اصلی برای بهبود محیط حقوقی کسب و کار | ۴۱ |
| منابع و مأخذ  | ۴۳ |



## تأثیر کمّیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب‌وکار

### چکیده

در این نوشتار تلاش شده است با توسل به رویکردی میان‌رشته‌ای، تحلیلی از تأثیر مقررات بر محیط کسب‌وکار ارائه شود. این تحلیل با مطالعه موردی گزارش «انجام کسب‌وکار» در قالب دو وجه کمّیت و کیفیت مقررات صورت گرفته است. نتیجه پژوهش انجام شده نشانگر آن است که آنچه در محیط حقوقی کسب‌وکار واجد اثرگذاری است، نه صرف کمّیت و نه صرف کیفیت، بلکه «بار» مقررات برای فعالان اقتصادی ناشی از میزان مداخله حکومت، به‌ویژه از طریق مقرراتگذاری، است. توصیه به کاهش تعداد مقررات - یا آنچه تحت عنوان مقررات‌زدایی از آن یاد می‌شود - صرفاً در صورتی می‌تواند به بهبود محیط کسب‌وکار بیانجامد که ارتقای کیفیت مقررات نیز مورد توجه مقرراتگذاران (اعم از مجلس و دولت) قرار گیرد. در این وضعیت «بار مقررات» به میزانی خواهد بود که هم می‌تواند امکان تمشیت امور عمومی توسط حکومت را فراهم آورد و هم برای شهروندان فضایی مناسب برای فعالیت اقتصادی مهیا کند.

### مقدمه

#### ۱. واژه‌شناسی

امروزه بیش از پیش، اهمیت محتوای نظام حقوقی، اعم از قوانین مصوب پارلمان و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب قوای مجریه و قضائیه در محیط کسب‌وکار، مورد تأکید و توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است. این اهمیت، به دلیل ایفای نقش پررنگ‌تر «مقرراتگذاری» توسط دولت (به معنای موسع) نسبت به گذشته است. توضیح اینکه چنان‌که یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: نقش‌های دولت را می‌توان در ۶ بخش تقسیم‌بندی کرد که عبارتند از: دولت به‌عنوان مالک، دولت به‌مثابه تولیدکننده، دولت به‌منزله کارفرما، دولت به‌مثابه مقرراتگذار، دولت به‌عنوان توزیع‌کننده و دولت به‌عنوان سیاستگذار.<sup>۱</sup> دولت در قالب هر یک از نقش‌های گفته شده، به تمشیت و ساماندهی

۱. به نقل از: مهدی هداوند، «درآمدی بر مقرراتگذاری اقتصادی»، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان ۱۳۸۶، ص ۴۸؛ مشخصات منبع اصلی به شرح زیر است:

Christopher Pierson, *The Modern State*, London, Rutledge, 1996.

جامعه و امور عمومی و ارتقای ارزش‌هایی از قبیل عدالت می‌پردازد. آنچه در محیط کسب‌وکار از جنبه حقوقی حائز اهمیت است، عملکرد دولت به مثابه مقرراتگذار و طبعاً ارائه توصیه‌هایی برای اصلاح محتوای نظام حقوقی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار است.

مناسب به نظر می‌رسد در آغاز بحث، به توضیح اصطلاحات «مقررات» و «مقرراتگذاری» پرداخته شود، زیرا تمرکز این نوشتار بر دو اصطلاح مذکور است.

واژه «Regulation» به مفاهیم و اصطلاحاتی مانند مقررات، مقرراتگذاری، تنظیم و تمشیت ترجمه شده است. در یکی از تعاریف «Regulation» متشکل از قوانین، آیین‌نامه‌ها،<sup>۱</sup> رویه‌ها<sup>۲</sup> و تشریفات حکومتی<sup>۳</sup> دانسته شده است که بر اقتصاد سیاسی و حوزه اجتماعی حاکم است.<sup>۴</sup> در تعریف بیان شده «Regulation» به معنای موسع و عام مورد توجه قرار گرفته و اعم از هرگونه عمل رسمی و حکومتی (در قالب‌های تقنینی، اجرایی یا قضایی) از جانب هر مقام رسمی است که بر محیط اقتصادی و اجتماعی تأثیرگذار باشد. در تعریف دیگری از «Regulation» آمده است که: «تنظیم، در بیان ساده عبارت از مداخلات دولت برای تغییر رفتار بنگاه‌ها (مانند قیمتگذاری، سطح تولید یا انجام تبلیغات) است... این مداخلات در حالت کلی به دو صورت قابل انجام است:

الف) وضع قوانین در جهت کاهش یا حذف قدرت بازاری یا به عبارتی تغییر ساختار بازارها،

ب) تعیین مقررات تنظیمی برای محدود ساختن بهره‌گیری از قدرت بازاری».<sup>۵</sup>

در مجموع می‌توان گفت برخی اقتصاددانان علاقمندند واژه «Regulation» را بدون اشاره به معنای اصلی مستتر در آن، یعنی مقررات، ترجمه کنند. چنان‌که در «فرهنگ اقتصاد و بازرگانی» می‌خوانیم، «Regulation» به «نظارت، کنترل، تعدیل» ترجمه شده است. همچنین از توضیح مندرج در فرهنگ مذکور برمی‌آید، مقررات به عنوان یکی از ابزارهای «Regulation» تلقی شده است؛ این واژه به معنای «نظارت بر کنترل فعالیت‌های اقتصادی بخش خصوصی توسط دولت، به منظور ارتقای کارایی، عدالت، امنیت و سلامت اقتصاد کشور» دانسته شده است. در ادامه آمده است: «یکی از روش‌های رایج در کنترل فعالیت‌های خصوصی، استفاده از قوانین مدنی، جزایی و بازرگانی کشور است، به طوری که این وظیفه کاملاً برعهده این نوع قوانین گذارده می‌شود...».<sup>۶</sup>

ضروری است برای دریافت معنایی روشن و محصل، به کار گرفتن معادل «مقررات» برای

1. Decrees

2. Practices

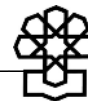
3. Government Formalities

4. Seema Hafeez, "The Efficacy of Regulation in Developing Countries", United Nations, January 2003, Available online at: [www.unpant.un.org/intradoc](http://www.unpant.un.org/intradoc)

۵. فرهاد خدادادکاشی و محمدنبی شهبکی تاش، «حوزه و وسعت قانون رقابت با توجه به ساختار اقتصادی (مطالعه موردی ایران)»،

پژوهش حقوق و سیاست، سال نهم، شماره ۲۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۶، ص ۱۴۸.

۶. ر. ک.: مرتضی قره‌باغیان، فرهنگ اقتصاد و بازرگانی، تهران، رسا، ۱۳۷۲، صص ۶۸۸-۶۸۹.



«Regulation» با توجه به ادبیات حقوقی جاری صورت گیرد.<sup>۱</sup> به این ترتیب که امروزه اغلب در زبان حقوقی، واژه «مقررات» به عنوان آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مصوب مقامات قوه مجریه (اعم از رئیس‌جمهوری، هیئت وزیران یا هریک از وزرا) در مقابل «قانون» مصوب مجلس به کار می‌رود. «مقررات» همچنین به مصوبات شوراها و عالی (از قبیل شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی اداری) اطلاق می‌شود و در واقع به این وسیله، از «قانون» مصوب مرجع قانونگذاری تفکیک خواهد شد. بنابراین می‌توان گفت در حوزه اقتصادی و اجتماعی و از جمله مباحث مربوط به محیط کسب‌وکار، برخلاف ادبیات حقوقی رایج در ایران، واژه «مقررات» به عنوان معادلی برای «Regulation» اعم از مصوبات و تصمیمات قوای مقننه، مجریه و قضائیه به کار گرفته می‌شود.

به همین ترتیب چنان‌که «Regulation» معادل «مقرراتگذاری» ترجمه شود، توجه به مطلب بیان شده ضروری است. برای «مقرراتگذاری» نیز دو تعبیر مضیق و موسع قابل ذکر است؛ تعبیر مضیق آن به معنای دقیق «آیین‌نامه‌گذاری» توسط مقامات و نهادهای قوه مجریه است (آنچه در ادبیات حقوقی، رایج است)؛ اما تعبیر موسع آن به معنای هرگونه اقدام به تصویب متونی لازم‌الاجرا و الزام‌آور در محیط حقوقی است. بنابراین، تأکید بر این نکته ضروری است که در این متن و شاید همه متون مربوط به مباحث حقوق و اقتصاد و به طور خاص محیط کسب‌وکار، آنچه از «مقررات» و «مقرراتگذاری» به عنوان معادلی برای «Regulation» مراد می‌شود، معنایی موسع است که بر هر نوع متن الزام‌آور، سوای از مرجع مصوب آن دلالت می‌کند.<sup>۲</sup> طبعاً اگر جز این باشد، ضروری است به صراحت از واژه‌های «قانون» یا «قانونگذاری» استفاده شود که مختص متن مصوب مجلس شورای اسلامی به عنوان قانون است.

ماهیت مقررات بر مبنای حوزه تحت مقرراتگذاری، متفاوت است و به طور کلی به دو حوزه اقتصادی و اجتماعی قابل تقسیم است. مقررات اقتصادی معطوف به قیمت، کیفیت و حجم تولید یا میزان بازگشت سرمایه یا کنترل ورود یا خروج یک شرکت به حوزه صنعتی خاص است.<sup>۳</sup> این نوع

---

۱. ضرورت تعریف دقیق‌تر از این اصطلاح، به‌ویژه با توجه به متون راجع به این موضوع بیشتر آشکار می‌شود. به عنوان نمونه، در یکی از مقالاتی که اخیراً راجع به محیط کسب‌وکار منتشر شده است، یکی از هشت نامگرهای «شاخص عکس فوری محیط کسب‌وکار»، نامگر «کیفیت تنظیم» قید شده است. نامگر مذکور، ترجمه‌ای از «Regulatory Quality Indicator» است، درحالی که به نظر می‌رسد نمی‌توان واژه «تنظیم» را معادل مناسبی برای «Regulatory» در این متن دانست. مشخصات مقاله مذکور به این شرح است: فتح‌اله تازی و سیدمحسن علوی‌منش، «بهبود فضای کسب‌وکار در برنامه پنجم توسعه»، مجلس و پژوهش، سال هجدهم، شماره ۶۷، پاییز ۱۳۹۰، ص ۵۵.

۲. به عنوان نمونه، مترجم گزارش سال ۲۰۰۴ «انجام کسب‌وکار» در منبع زیر، به طور کلی معادل «قانونگذاری» را برای «Regulation» به کار برده است، درحالی که معادل «مقرراتگذاری» مناسب‌تر به نظر می‌رسد؛ بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، در: احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷.

۳. مهدی هداوند، پیشین، ص ۵۵.

مقررات را که وضع آنها به‌طور سنتی توسط حکومت‌ها صورت گرفته است به‌طور کلی می‌توان در قالب سه گروه عمده مورد توجه قرار داد:

- نخست محدودیت‌های حقوقی بر آزادی مالکیت و آزادی قراردادها،
  - دوم مقرراتی که برخی از نظارت‌های حقوقی را به‌منظور کاهش تمرکز نادرست قدرت اقتصادی (به‌ویژه در دولت) تجویز می‌کند،
  - سوم مقررات مربوط به نظارت‌های حقوقی برای حمایت از اقتصاد ملی با تنظیم گردش کالا و پول.<sup>۱</sup>
- در کنار مقررات اقتصادی، در سال‌های اخیر وضع نوعی از مقررات با عنوان مقررات اجتماعی افزایش یافته است که به کنترل و نظام‌مند کردن مقوله‌هایی از قبیل محیط زیست، ایمنی، بهداشت، امنیت و دیگر پدیده‌های اجتماعی می‌پردازد. برخی از انواع این نوع مقررات عبارتند از: مقررات ناظر بر ایمنی و بهداشت کالاهای مصرفی، دارویی و غذایی، خطرات شغلی؛ انواع آلودگی‌ها اعم از هوا، آب و صوتی و تبعیض جنسیتی یا قومیتی.<sup>۲</sup>

## ۲. اهمیت مقررات در محیط کسب‌وکار

اهمیت مقررات در محیط کسب‌وکار و به‌طور کلی امور تجاری - اقتصادی، غیرقابل چشم‌پوشی است. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران، تجارت را اصلی‌ترین دلیل توجه به ضرورت اصلاح مقررات می‌داند. به‌نظر وی، این وضعیت بسیار امیدوارکننده و رضایتبخش است که بسیاری از کشورها به ضرورت اصلاح محتوای نظام حقوقی، به‌ویژه قوانین و آیین‌نامه‌ها از طریق اصلاح آنها، ساده‌سازی و مقررات‌زدایی پی برده و آن را در دستور کار خود قرار داده‌اند.<sup>۳</sup>

آنچه به‌طور خاص در مطالعات محیط کسب‌وکار واجد اهمیت است، تأثیر شدیدتر مقررات بر «بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط»<sup>۴</sup> است. به‌طور نمونه تحقیقات یک کمیسیون دولتی در سوئد بیانگر آن است که هزینه‌های سرانه اداره مالیات‌ها و مشارکت‌های اجتماعی کارمندان در شرکت‌های دارای یک تا چهار کارمند، ۲۰۰۰ کرون سوئد است، درحالی‌که این هزینه در شرکت‌های دارای بیش از ۵۰۰ کارمند، به ۸۶ کرون سوئد کاهش می‌یابد. به همین ترتیب، این هزینه برای شرکت‌های کوچک‌تر، ۲۰ برابر بیشتر است. گزارش تهیه شده توسط اداره بنگاه‌های کوچک و

۱. محمود باقری، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۲۴.

۲. هداوند، پیشین، صص ۵۶-۵۷.

3. See Lennart Palm, "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, 1998, p. 159.

4. Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs)



متوسط در ایالات متحده در واشنگتن نیز نتایج پیش‌گفته را تأیید می‌کند.<sup>۱</sup> در این وضعیت، طبیعی است که هرگونه تصویب یا اصلاح مقررات مالیاتی، به شدت فعالیت‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط را متأثر می‌سازد و هزینه‌های آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

تأثیرات مقررات‌گذاری همچون دیگر اعمال، با فواید و هزینه‌هایی همراه است. مزایای مقررات‌گذاری به‌عنوان ابزاری برای کنترل موارد شکست بازار عبارتند از: دستیابی به اهداف تنظیمی - کنترلی و تضمین کیفیت کالاها و خدمات، اما هزینه‌های مقررات‌گذاری را می‌توان به این شرح برشمرد: پیگیری منافع گروه‌های ذینفع، نیاز به اطلاعات جامع، افزایش بی‌اطمینانی و عدم قطعیت به دلیل تغییر مکرر مقررات و انعطاف‌ناپذیری مقررات که خود شامل پیچیدگی مقررات و احتمال بروز استبداد اکثریت است.<sup>۲</sup> با توجه به هزینه‌های مقررات‌گذاری، در مقایسه با دیگر ابزارهای حکومت برای سیاست‌گذاری عمومی (همچون وضع مالیات)، از این ابزار باید با تأمل و احتیاط قابل ملاحظه‌ای استفاده شود.<sup>۳</sup>

در چند سال اخیر، ارزیابی عملکردهای اقتصادی، به‌ویژه عملکردهای تأثیرگذار بر محیط کسب‌وکار بخش خصوصی، مورد توجه سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای مختلف قرار گرفته است. توضیح اینکه به‌طور کلی می‌توان واحدهای اقتصادی خصوصی فعال را در چهار سطح مورد ارزیابی قرار داد. این چهار سطح عبارتند از:

- بنگاه‌های شخصی،
  - کل بنگاه‌های درون یک صنعت،
  - کل بنگاه‌های درون یک اقتصاد،
  - شرایط کسب‌وکار که بنگاه‌های خصوصی در آن ایجاد شده و فعالیت می‌کنند.
- معمولاً سه سطح اول «بخش خصوصی» و سطح چهارم به‌عنوان «توسعه بخش خصوصی»، «توسعه شرایط کسب‌وکار» یا «فضای سرمایه‌گذاری» یاد می‌شود.<sup>۴</sup>
- «محیط کسب‌وکار» به‌طور خاص، به آن دسته از عواملی اطلاق شده است که «در مدیریت

1. Ibid, p. 162.

۲. محمدجواد رضایی و محمد مهدی موحدی، «آیا می‌توان به‌جای مقررات مالیات وضع کرد؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۰۹۷۷، مردادماه ۱۳۹۰، صص ۷-۹.

۳. لازم به‌ذکر است که به‌طور کلی، وضع مالیات نیز باید از طریق وضع مقررات صورت گیرد. آنچه در تفکیک مطرح شده در متن مورد نظر است، برجسته کردن و توجه دادن به ابزار مالیات است.

۴. رابرت هود، ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی، ترجمه مریم آقانصیری، تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰، صص ۱۶-۱۷.

بنگاهها مؤثرند ولی خارج از کنترل بنگاهها قرار دارند.<sup>۱</sup> بدیهی است که یکی از مهمترین عوامل خارج از کنترل بنگاهها، مقررات حاکم بر آنها، از بدو شکل‌گیری تا انحلال است. محیط کسب‌وکار در یک کشور، می‌تواند شرایط کشوری، استانی یا محلی مانند مقررات مربوط به نیروی کار، زیرساخت و مقررات بانکداری را دربرگیرد.<sup>۲</sup> در حال حاضر گزارش‌ها یا شاخصه‌هایی با عنوان «انجام کسب‌وکار»،<sup>۳</sup> «گزارش بنگاهها»،<sup>۴</sup> «گزارش رقابت‌پذیری جهانی»،<sup>۵</sup> «آزادی اقتصادی جهان»،<sup>۶</sup> «دیدهبان جهانی کارآفرینی»<sup>۷</sup> و «عکس فوری محیط کسب‌وکار»<sup>۸</sup> راجع به ارزیابی و پیش‌بینی کسب‌وکار و محیط کسب‌وکار در سطح بین‌المللی تدوین و منتشر می‌شود.<sup>۹</sup>

در این نوشتار، محور ارزیابی نقش کیفیت و کمیت مقررات در محیط کسب‌وکار، «گزارش انجام کسب‌وکار» است که با ارزیابی شاخصی با عنوان «شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»<sup>۱۰</sup> مشهورترین گزارش در زمینه مورد بحث شمرده می‌شود.<sup>۱۱</sup> دو تفاوت جدی این گزارش با دیگر گزارش‌های مشابه، ماهیت غیرسیاسی و تدوین آن بر مبنای عملکرد نظام اجرایی بر اساس قوانین و مقررات رایج در کشورهاست. در چارچوب این پروژه، با سه پرسش اصلی مواجهیم که عبارتند از:

- نخست به چه دلایلی فعالان اقتصادی در برخی از کشورها فعالیت‌های اقتصادی خود را ساده‌تر آغاز می‌کنند.

- دوم به چه دلایلی امکان توسعه فعالیت‌های اقتصادی فعالان اقتصادی بر برخی از کشورها بیش از سایر کشورها امکان‌پذیر است.

- سوم به چه دلایلی فعالان اقتصادی در برخی از کشورها می‌توانند در صورت ضرورت، ساده‌تر به فعالیت اقتصادی خود خاتمه دهند.<sup>۱۲</sup>

مهمترین سؤالاتی که مبنای تهیه این گزارش بوده‌اند، اساساً راجع به عملکرد مقررات‌گذاری کشور در حوزه کسب‌وکارند. سؤالاتی از قبیل اینکه کدام کشورها در این زمینه بیش از همه

۱. احمد میدری، «خصوصی‌سازی یا رشد طبیعی بخش خصوصی» (مقدمه)، در: بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، ص ۱.

۲. هود، پیشین، ص ۱۶.

3. Doing Business

4. Enterprise Surveys

5. Global Competitiveness Report (GCR)

6. Economic Freedom of the World

7. Global Entrepreneurship Monitor (GEM)

8. Business Environment Snapshot

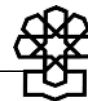
۹. ر. ک.: همان، ص ۶؛ همچنین ر. ک.: بانک جهانی، پیشین، صص ۶۰-۶۷.

10. Ease of Doing Business

۱۱. برای مطالعه راجع به «پروژه انجام کسب‌وکار» به سایت این پروژه به آدرس زیر مراجعه کنید:

www.doingbusiness.org

۱۲. همان، ص ۲۲؛ همچنین ر. ک.: بانک جهانی، پیشین، ص ۲۷.



مقررات وضع می‌کنند؟ آیا مقرراتگذاری برای همه فعالیت‌ها صورت می‌گیرد یا ویژگی‌های هر کشور بر انتخاب حوزه مقرراتگذاری تأثیر دارند؟ آیا مقرراتگذاری - چنان‌که همبستگی مستقیم آن با رشد اقتصادی و رشد درآمدها در سده گذشته نشان داده است - به‌طور کلی امری مطلوب است؟ و آیا مقررات مربوط به کسب‌وکار به‌عنوان موانعی بر سر راه پیشرفت‌های اقتصادی و اجتماعی محسوب می‌شوند؟ طبعاً پاسخ به هریک از این سؤالات، در نظریه‌های اقتصادی و سیاستگذاری عمومی هر کشور تأثیر خواهد نهاد.<sup>۱</sup>

پروژه «انجام کسب‌وکار» حول پنج پرسش سازماندهی شده است: «آیا در کشورهای مختلف تفاوت معناداری از لحاظ مقررات کسب‌وکار دیده می‌شود؟ اگر چنین است، دلیل این تفاوت‌ها چیست؟ چه نوع مقرراتی موجب بهبود پیامدهای اقتصادی و اجتماعی می‌شود؟ موفق‌ترین الگوهای مقرراتی کدامند؟ و مهمتر از اینها، حوزه عمل حکومت در تسهیل فعالیت‌های کسب‌وکار چیست؟»<sup>۲</sup>. این پرسش‌ها، بیانگر اهمیت مقررات در این پروژه‌اند.

این گزارش، نخستین بار در سال ۲۰۰۳ با بهره‌گیری از پنج شاخص ترکیبی و در مورد ۱۳۳ کشور تهیه شد. در سال ۲۰۱۰ تدوین این گزارش با ده شاخص ترکیبی در مورد ۱۸۳ کشور ادامه یافت.<sup>۳</sup> پس از انجام اصلاحات، ناگرهای مورد سنجش این شاخص در آخرین گزارش منتشر شده توسط بانک جهانی در سال ۲۰۱۲ عبارتند از:<sup>۴</sup>

- راه‌اندازی کسب‌وکار،<sup>۵</sup>
- کسب مجوزهای ساخت‌وساز،<sup>۶</sup>
- دسترسی به انرژی الکتریکی،<sup>۷</sup>
- ثبت مالکیت،<sup>۸</sup>

۱. همان، ص ۲۲۵.

۲. علی نصیری‌اقدم، «چارچوب طرح بهبود محیط کسب‌وکار و چگونگی اصلاحات»، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره دوم، ویژه‌نامه کسب‌وکار، پاییز ۱۳۸۷، ص ۴.

۳. سیدمحسن علوی‌منش، «درباره برنامه پنجم توسعه: ۳۹ بررسی چالش‌های فضای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۹۹۷۳، آذرماه ۱۳۸۸، ص ۴.

۴. برای مطالعه راجع به محتوای هریک از ناگرها، ر.ک.:

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Doing Business in a More Transparent world, 2012, Available online at: <http://www.doingbusiness.org>

5. Starting a Business

6. Dealing with Construction Permits

7. Getting Electricity

8. Registering Property

واژه «Property»، به «اموال» و «املاک» نیز ترجمه شده است. به‌نظر می‌رسد معادل «مالکیت» قابل دفاع‌ترین معادل باشد. دلیل مناسب بودن این معادل، ترجمه عبارت «Property Rights» به «حقوق مالکیت» و درواقع متداول بودن استفاده از این عبارت است.

- دریافت اعتبار،<sup>۱</sup>
- حمایت از سرمایه‌گذاران،<sup>۲</sup>
- پرداخت مالیات،<sup>۳</sup>
- تجارت خارجی،<sup>۴</sup>
- اجرای قراردادهای،<sup>۵</sup>
- حل و فصل ورشکستگی،<sup>۶</sup>
- استخدام کارکنان.<sup>۷</sup>

چنانچه از نماگرهای بالا برمی‌آید، دو دسته از نماگرها که بیشتر به مقررات و تأثیر آن بر صاحبان کسب‌وکار معطوفند، مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ اولین دسته از نماگرها، مربوط به «معیارهای مقررات واقعی»<sup>۸</sup> (مانند تعداد دستورالعمل‌های ضروری برای ثبت یک کسب‌وکار) است؛ و دومین دسته «معیارهای پیامدهای مقررات»<sup>۹</sup> (از قبیل وقت و هزینه لازم برای ثبت یک کسب‌وکار و ضمانت اجرای یک قرارداد) است.<sup>۱۰</sup> در هریک از نماگرهای بیان شده، کیفیت، کمیّت و همچنین «بار مقررات»<sup>۱۱</sup> مورد توجه قرار گرفته است. از منظر دیگر بر تصویب قوانین جدید یا اصلاح قوانین پیشین در موارد متعددی تأکید شده است که در این نوشتار تلاش می‌کنیم به توضیح توصیه‌ها و جهت‌گیری‌ها و نقد و ارزیابی آنها بپردازیم. همچنین با تفکیک بحث به دو جنبه کمیّت و کیفیت مقررات، جنبه‌های مختلف ارزیابی‌ها و توصیه‌های مندرج در گزارش‌های مربوط به محیط کسب‌وکار، به‌ویژه گزارش «انجام کسب‌وکار»، درخصوص نقش مقررات در فعالیت‌های اقتصادی را مورد بررسی قرار دهیم. این امر می‌تواند زمینه‌ای مناسب برای موشکافی ابعاد تأثیر مقررات بر

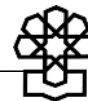
- 
1. Getting Credit
  2. Protecting Investors
  3. Paying Taxes
  4. Trading Across Borders
  5. Enforcing Contracts
  6. Resolving Insolvency
  7. Employing Workers

این نکته قابل توجه است که نماگرهای پیش‌گفته در طی گزارش‌های سالیانه، جرح و تعدیل شده‌اند. برای نمونه، نماگر «حل و فصل ورشکستگی» که در گزارش انجام کسب‌وکار ۲۰۱۲ مورد استفاده قرار گرفته است، در گزارش‌های پیشین (از ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۱) با عنوان «تعطیلی کسب‌وکار» (Closing a Business) قید شده بود. نمونه‌های قابل توجه دیگر، تغییر نماگر «شرایط و مقررات کسب مجوزها» (Dealing with Licenses) به نماگر «کسب مجوزهای ساخت‌وساز» در گزارش ۲۰۰۹ و همچنین اضافه شدن نماگر «دسترسی به انرژی الکتریکی» در گزارش سال ۲۰۱۲، است که از عمده‌ترین اصلاحات روش‌شناسی در تدوین گزارش‌های مورد بحث است. مقایسه انواع نماگرهای به‌کار گرفته شده در این شاخص و دلایل اصلاح آنها، خارج از حوزه بررسی این نوشتار است.

8. Measures of Actual Regulation
9. Measures of Regulatory Auteomes

۱۰. بانک جهانی، پیشین، ص ۴۷.

11. Regulatory Burden



محیط کسب‌وکار فراهم آورد.

آنچه به‌عنوان کمّیت مقررات در این نوشتار از آن سخن گفته می‌شود، ناظر بر تعداد قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های لازم‌الاجراست و آنچه در این خصوص قابل توجه است، بررسی تأثیر حجم مقررات و پیش از آن، ضرورت افزودن به تعداد مقررات لازم‌الاجرا برای شهروندان به‌موجب قانونگذاری است. به این ترتیب، ارزیابی ضرورت تصویب قانون جدید و همچنین ضرورت وضع اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر برای قوانین در قالب کمّیت مقررات مورد توجه قرار می‌گیرد. اما آنچه به‌عنوان کیفیت مقررات از آن یاد می‌شود، برخورداری مقررات از ویژگی‌هایی است که برای ایفای نقش آنها در حوزه‌های مختلف، از جمله کسب‌وکار، ضرورت دارد. گرچه بین کمّیت و کیفیت قانون، ارتباطی وثیق و همه‌جانبه وجود دارد، اما به‌نظر می‌رسد این تفکیک مفهومی می‌تواند به توضیح بهتر زوایای تأثیر مقررات بر محیط کسب‌وکار کمک کند. به مدد همین تفکیک و همچنین توضیح نسبت میان کمّیت و کیفیت مقررات، در این نوشتار تلاش شده است به تبیین آنچه در گزارش‌های مربوط به ارزیابی کسب‌وکار «بار مقررات» خوانده می‌شود، پرداخته شود.

## ۱. کمّیت مقررات و محیط کسب‌وکار

### ۱-۱. مفاهیم اصلی

چنانچه گفته شد، یکی از موضوعات مورد توجه در ارزیابی محیط کسب‌وکار، تعداد مقررات حاکم در حوزه است. در واقع می‌توان گفت یکی از پیش‌فرض‌های تهیه‌کنندگان گزارش‌های سهولت کسب‌وکار و همچنین دیگر گزارش‌های مشابه، این است که وجود مقررات متعدد، یکی از مهمترین عوامل مخل عملکرد بنگاه‌های اقتصادی محسوب می‌شود. پیش‌زمینه این رویکرد، دیدگاه‌های مبتنی بر مطلوبیت آزادی اقتصادی به‌معنای مداخله حداقلی دولت در امور اقتصادی است. امروزه آسیب‌هایی که با عناوینی چون «تورم مقررات»<sup>۱</sup> (تورم قوانین)<sup>۲</sup> یا «تورم مقرراتگذاری» (تورم قانونگذاری) خوانده می‌شود، بیش از پیش مورد توجه صاحب‌نظران حقوقی و اقتصادی قرار گرفته است.

در ابتدای این بحث، توضیح دو نکته مفید به‌نظر می‌رسد:

- نخست بر همان سیاقی که راجع به ارتباط واژه‌های «مقررات» و «قوانین» توضیح داده شد، می‌توان عبارت «تورم قوانین» را نیز به معنای مضیق یا موسع به‌کار برد. چنانچه این اصطلاح در معنای مضیق به‌کار گرفته شود، بیانگر آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های متعدد و پرحجم مصوب قوه

1. Regulatory Inflation

2. Legislative Inflation

مجریه در حوزه‌های خاص است؛ اما در معنای موسع - که در این نوشتار مد نظر است - تورم مقررات حاکی از تعدد و حجیم بودن تمامی مفاد الزام‌آور، اعم از قوانین مصوب مجلس یا آیین‌نامه‌های وضع شده توسط مقامات قوه مجریه است.

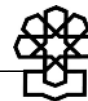
- دوم اینکه باید میان «تورم مقرراتگذاری» (یا تقنینی/ قانونگذاری) و «تورم مقررات» (یا قوانین) قائل به تمایز شد. تورم مقرراتگذاری بیشتر ناظر به فعالیت بیش از حد نهاد مقرراتگذار است. در واقع در تورم مقرراتگذاری، آنچه بیشتر مورد توجه است، انگیزه‌های نهادهای مقرراتگذار برای روی آوردن به تصویب قوانین و مقررات جدید است؛ اما تورم مقررات، پیامد تورم مقرراتگذاری است و ناظر بر نظام حقوقی حاصل از تصویب بی‌رویه و غیرضروری قوانین و مقررات است. به بیان روشن‌تر، در تورم مقرراتگذاری، نهاد مقرراتگذار و رویه‌های مقرراتگذاری موضوع اصلی مطالعه‌اند، اما در تورم مقررات، جزئیات نظام حقوقی شکل‌گرفته از فعالیت مقرراتگذاری مورد توجه‌اند. گرچه تورم مقررات محصول بلافصل تورم مقرراتگذاری است، اما اینکه هر بحث و نظری ناظر به کدام یک از مراحل مذکور است، برای دقت در تحلیل، ضروری به نظر می‌رسد.

بدین ترتیب به‌طور خلاصه می‌توان گفت آسیب تورم «مقررات» ناظر بر حجم فزاینده اسنادی است که در قالب قانون یا مقررات، لازم‌الاجرا شمرده می‌شوند. بدین ترتیب می‌توان از شاخصی با عنوان «شاخص کمیّت مقررات» سخن گفت که نظر بر تعداد مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار (اعم از قانون، آیین‌نامه، بخشنامه و امثال اینها) و همچنین تعداد اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها بر مقررات است.

## ۲-۱. تأثیرات سوء تورم مقررات و مقرراتگذاری

### ۱-۲-۱. مخدوش شدن ثبات نظام حقوقی و اصل قطعیت حقوقی

یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون که همواره در نظریه حاکمیت قانون بر آن تأکید می‌شود، ضرورت ثبات قانون است. اقدام قانونگذاران برای ایجاد تغییرات مستمر در نظام حقوقی، از طریق وضع قوانین جدید و اصلاحات مکرر آنها، اصل «قطعیت حقوقی»<sup>۱</sup> را تضعیف می‌کند. یکی از مهمترین الزامات، قابلیت قانون برای انجام کارکرد راهنمایی شهروندان، ثبات و پایداری نسبی قوانین است. اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، مردم برای تشخیص اینکه در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که قانون، آن‌گونه که آنها فهمیده‌اند، دستخوش تغییر شده است. در این حالت یکی از عناصر اصلی نظام



تصمیم‌گیری آنان برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیرقابل اتکا خواهد بود.<sup>۱</sup> از سوی دیگر، چنانچه قانون به‌طور مکرر تغییر کند و از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود.<sup>۲</sup> یکی از مهمترین کارکردهای حاکمیت قانون، فراهم آوردن فضایی امن و غیرقابل نقض است تا شهروندان در آن فضا با اطمینان خاطر، قادر به برنامه‌ریزی و همچنین ایفای تعهدات خود نسبت به دیگران باشند.<sup>۳</sup> اگر قوانین در فواصل کوتاه و بدون توجیها توجیهات موجه و عقلانی اصلاح شوند، شهروندان به‌طور دائم در بیم آن خواهند بود که قانون یا قوانینی را که ملاک تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه در امور اقتصادی قرار داده‌اند، تغییر کرده یا قرار است به‌زودی تغییر یابد.<sup>۴</sup>

ثبات قوانین، نقشی ویژه در برآوردن انتظارات مشروع<sup>۵</sup> شهروندان به‌عنوان یکی از اصول نشئت گرفته از حاکمیت قانون ایفا می‌کند. جوزف رز<sup>۶</sup> بر این باور است که نقض حاکمیت قانون به دو شکل عمده صورت می‌گیرد: نخست، عدم قطعیت و دوم، انتظارات بیهوده و بر باد رفته؛ شکل اول، زمانی رخ می‌دهد که قانون، امکان پیش‌بینی آینده یا انتظارات خاصی را میسر نمی‌سازد. عدم قطعیت، فرصت‌هایی را برای اعمال قدرت خودسرانه مهیا می‌کند و توانایی مردم را برای برنامه‌ریزی و تعقیب اهدافشان با محدودیت مواجه می‌کند، اما «بیهودگی انتظارات» زمانی رخ می‌دهد که ثبات و قطعیت قانون که مهمترین عامل در جهت ترغیب شهروندان به تکیه بر آن برای برنامه‌ریزی است، با تصویب قوانین معطوف به گذشته یا عدم اجرای مناسب قانون، از میان می‌رود. «رز» تأکید می‌کند که شکل اخیر نقض حاکمیت قانون زیان‌بارتر است؛ زیرا علاوه بر ضرر ملموس آن، کرامت افراد را با بی‌حرمتی به خودمختاری آنان نقض می‌کند.

علاوه بر آنچه گفته شد، نگرانی شدیدی وجود دارد که «تورم مقررات‌گذاری»، موجب کاهش شفافیت و کیفیت مقررات شود و از طرق متعددی به نظام اقتصادی انعطاف‌ناپذیر و راکد بیانجامد. مقررات‌گذاری بیش از اندازه، نه تنها تهدیدی برای رقابت محسوب می‌شود، بلکه قانونمندی و نظم را نیز نشانه می‌گیرد؛ زیرا بسیاری از این مقررات با مطالبه سنگین خسارات، افزایش مالیات، جریمه و

۱. جوزف رز، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۱، ص ۳۹۷. برای مطالعه بیشتر ر. ک.: احمد مرکزالمیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، صص ۱۹۱-۱۹۶.

۲. پل دلونی، «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۳۳۳-۳۳۴.

3. See T. R. S Allan, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3 (London: Macmillan, 1998), p. 372.

4. Norman P. Barry, *An Introduction to Political Theory*, London, Macmillan, 2000, p. 199.

5. Legitimate Expectations

6. Joseph Raz

حتی حبس همراه است. این مسئله‌ای است که هر کارفرما، حتی بدون قصد سرپیچی از قانون، به دفعات می‌تواند با آن مواجه شود. در نهایت آنچه در مطالعات مربوط به محیط کسب‌وکار واجد اهمیت است این نکته است که تورم مقررات به دلایل پیش‌گفته، یکی از موانع اصلی ایجاد و گسترش بنگاه‌های کوچک و متوسط شمرده می‌شود.<sup>۱</sup>

راجع به آثار نامطلوب کمیت بیش از حد مقررات بر محیط کسب‌وکار در مقدمه گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۰۴ با عنوان «مقررات بیشتر، پیامدهای ناگواری به همراه دارد» آمده است: «به‌طور 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 به‌منظور حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده دستگاه قضایی و اخذ رشوه از صاحبان کسب‌وکار انجام می‌دهند. مقررات بیش از حد،<sup>۲</sup> 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] دست‌وپاگیر<sup>۳</sup> را دارند و حتی در برخی موارد، تحت حمایت این قوانین قرار می‌گیرند».<sup>۴</sup>

بر همین اساس است که طبق نظرسنجی بانک جهانی از ۲۶۰۰۰ شرکت در ۵۳ کشور درحال توسعه، نااطمینانی نسبت به «سیاست‌ها» که مقررات جزءمحوری آن محسوب می‌شود، مهمترین مانع کسب‌وکار دانسته شده است. حدود ۸۰ درصد شرکت‌های مصاحبه شده، نااطمینانی نسبت به سیاست‌های دولت را مانع اصلی کسب‌وکار خود اعلام کرده‌اند. در این نظرسنجی، موانع کسب‌وکار به ترتیب اهمیت توسط بنگاه‌ها به این شرح‌اند: عدم اطمینان نسبت به سیاست‌های دولت، بی‌ثباتی اقتصاد کلان، نرخ مالیات، فساد، هزینه و سهولت دسترسی به منابع مالی، گستردگی جرائم اجتماعی، مقررات مالیاتی، مهارت نیروی انسانی، نظام خصوصی و قضایی، برق، مقررات نیروی کار، حمل‌ونقل، دسترسی به زمین، مخابرات.<sup>۵</sup>

نااطمینانی نسبت به سیاست‌ها، افق سرمایه‌گذاری را کوتاه‌مدت می‌کند و زمینه رفتارهای سوداگرانه را فراهم می‌آورد. «در چنین شرایطی نمی‌توان از کارآفرینان انتظار نوآوری و

1. See Palm, op. Cit, pp. 159-160.

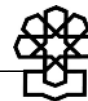
2. Heavier Regulation

3. Excessive Regulation

4. Cumbersome

۵. بانک جهانی، پیشین، صص ۳۱ و ۲۲۱-۲۲۲.

۶. مرتضی مصطفوی، «عملکرد دولت در بهبود محیط کسب‌وکار در ایران طی سال‌های (۱۳۸۵-۱۳۸۸)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۹۴۲، مردادماه ۱۳۹۰، ص ۴.



سرمایه‌گذاری بلندمدت داشت. ... اطمینان‌بخشی به صاحبان کسب‌وکار در مورد قابل پیش‌بینی بودن مقررات یک ضرورت است. بخش خصوصی باید اطمینان داشته باشد که به‌طور ناگهانی مقررات تغییر نخواهند کرد و می‌تواند رفتار سیاستگذاران را پیش‌بینی کند.<sup>۱</sup>

## ۲-۲-۱. اختلال در نظام قضایی

نظام‌های حقوقی که از تعدد قوانین و فربه شدن روزافزون رنج می‌برند، با اختلال در نظام قضایی نیز دست به‌گریبانند. یک مطالعه موردی در آمریکای لاتین به «جنگل قوانین» حاکم بر قراردادهای خصوصی اشاره دارد و استدلال می‌کند که آزادی عمل اعطا شده به قضات برای گزینش و معتبر دانستن قانون خاص برای اعمال در دعاوی، سبب ایجاد انگیزه‌های فاسدی شده است که به نوبه خود در ابهام و عدم شفافیت محیط تجارت و بازار افزوده‌اند؛ «دستگاه قانونگذاری و دستگاه اجرایی انبوهی از قوانین را به‌وجود می‌آورند [که] دانستن اینکه کدام قوانین در عمل اجرا می‌شوند را برای هر کسی تقریباً غیرممکن می‌سازند. این ابهام و بلا تکلیفی باعث می‌شود که دادگاه‌ها جایگاه مطلوبی برای چانه‌زنی، فساد و رانت‌جویی باشند».<sup>۲</sup>

## ۳-۱. بررسی موردی کشورهای هلند و لهستان

چنان‌چه گفتیم، با اهمیت یافتن نقش دولت به‌ویژه در امور اقتصادی و تنظیم بازار، این وضعیت تشدید شده است. یکی از صاحب‌نظران بر این باور است که اهمیت نقش روزافزون دولت در جامعه به صورت‌گذاری تعریف شده است که در آن «دولت نهبان» که وظیفه اصلی‌اش محدود به مدیریت کلی، امور قضایی و امنیت داخلی و خارجی بود، به «دولت رفاه» کنونی تبدیل شده است که در بسیاری از زمینه‌ها مقررات‌گذاری می‌کند و مسئولیت‌های مشخصی برای بازتوزیع ثروت دارد. این گزار در تمام

---

۱. احمد میدری، «ارزیابی مقررات: ابزاری برای بهبود محیط کسب‌وکار»، *بولتن تخصصی اقتصاد ایران*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره دوم، ویژه‌نامه کسب‌وکار، پاییز ۱۳۸۷، ص ۱۳.

در مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در گزارش پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری» یکی از مؤلفه‌های ۲۲ گانه محسوب می‌شود. ر. ک.: سیدامیر سیاح، «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۸۳۸، خردادماه ۱۳۹۰، ص ۸.

گزارش اخیر پایش مذکور با این مشخصات منتشر شده است: موسی شهبازی‌غیائی و زهرا نعیمی (تهیه و تدوین)، «پایش محیط کسب‌وکار ایران در تابستان ۱۳۹۰ (ارزیابی ۲۷۴ شکل اقتصادی سراسر کشور از ۲۲ مؤلفه ملی محیط کسب‌وکار و عملکرد ۲۰ دستگاه مؤثر در اداره بنگاه‌ها در ایران)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۱۴۱، دی‌ماه ۱۳۹۰.

۲. سوزان رز، آکرمن، *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، پردیس دانش، ۱۳۸۴، صص ۲۷۳-۲۷۴. همچنین برای مطالعه درخصوص تأثیر عملکرد دادگاه‌ها و به‌طور کلی نظام قضایی، در محیط کسب‌وکار، ر. ک.: احمد میدری، «قوه قضائیه و محیط کسب‌وکار»، روزنامه شرق، ۱۳ مردادماه ۱۳۸۶ و همچنین، بانک جهانی، پیشین، صص ۱۴۷-۱۶۳.

کشورهای صنعتی غربی همراه با رشد سریع در قانونگذاری بود. به عنوان نمونه، دیوان محاسبات هلند در گزارشی در سال ۱۹۹۴ اعلام کرده است تعداد مقامات مقرراتگذار در این کشور در خلال سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۹۱، از ۹۸۱ به ۱۳۲۰ رسیده و بدین ترتیب افزایشی معادل ۳۵ درصد داشته است.<sup>۱</sup>

برای فهم بهتر جایگاه پدیده تورم مقررات در مجموعه‌ای از پدیده‌های منجر به بحران قانونگذاری، نگاهی اجمالی به نظام قانونگذاری هلند و لهستان مفید به نظر می‌رسد. رئیس کمیته مرکزی هماهنگ‌سازی مقررات هلند، «تورم مقررات»<sup>۲</sup> را پدیده‌ای می‌داند که هلند را نیز مانند سایر کشورها، با مشکل مواجه کرده است. «قوانین و مقررات»، بسیار مفصل، ناپایدار، پیچیده و نامنسجمند که باعث افزایش هزینه‌های غیرضروری شده و تبعیت، اجرا و اعمال آنها بسیار دشوار است. به نظر وی، این وضعیت در تمام کشورهایی که مردم، از انتظار زندگی با معیارهای قابل قبول و حمایت‌های متعدد و فراوان قانونی برخوردارند، قابل مشاهده است. در این کشورها قانونگذار برای تصویب حجم انبوهی از قوانین به عنوان پاسخی به انتظارات شهروندان تحت فشار است و به علاوه، اعتبار وزرا نیز برحسب تعداد قوانینی که موفق به تصویب آن در پارلمان شده‌اند ارزیابی می‌شود.<sup>۳</sup>

در سال ۱۹۹۴، ائتلاف کارگر - لیبرال، آثار منفی مقرراتگذاری افراطی را بر پیشرفت‌های استخدامی و اقتصادی و کیفیت زندگی در هلند مورد توجه قرار داد. در توافقنامه ۱۹۹۴ این ائتلاف آمده است: «با مقرراتگذاری و فشار اداری کمتر و پشتیبانی و درک بیشتر ابتکارات شخصی، رشد چشمگیر امور تجاری و استخدام امکانپذیر است».<sup>۴</sup>

در ارتباط با این پدیده در نظام لهستان نیز مطالعاتی صورت گرفته است. چنانچه در یکی از پژوهش‌ها اظهار نظر شده است، اگر بخواهیم مسائل مبتلابه نظام حقوقی را به نحوی نظام‌مند دسته‌بندی کنیم، می‌توانیم بین سه مسئله مجزا قائل به تفکیک شویم: نخست، پارلمان و قوه مجریه، هر دو برحسب ارقام و براساس جزئیات عملکردشان درخصوص مقرراتگذاری به وضع بیش از اندازه مقررات متهم شده‌اند. رشد افراطی مقرراتگذاری به مسئله‌ای بغرنج تبدیل شده است، زیرا تصویب مقررات غیرضروری به «افزایش بیش از حد مقررات»<sup>۵</sup> انجامیده و این وضعیت فراتر از طاقت شهروندان و نهادها برای درک و رعایت قوانین و مقررات جدید است. مسئله دوم، انتقاد به عدم ثبات چارچوب نظام حقوقی به دلیل اصلاحات مکرر قوانین موضوعه است و مسئله سوم که به

1. See Symen Formsma, "Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", in Kellermannand and Others, op. cit., p. 214.

2. Over-Regulation

۳. یان اچ. ون کرولد، «عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۰۲۱۸، صص ۱۲-۱۳.

4. Quoted from Formsma, op. cit., p. 215.

5. Legislation hypertrophy



نوعی با موضوع تورم مقررات مرتبط است، شکایت از این دارد که نظام حقوقی لهستان متشکل از تعداد فراوانی از مقررات موردی و خاص است که با قوانین عام مغایرند و این وضعیت، به پیچیدگی، عدم شفافیت و عدم سازگاری اجزای نظام حقوقی به مثابه یک کل انجامیده است.<sup>۱</sup>

#### ۴-۱. راهکارهایی برای مقابله با پدیده تورم مقررات و مقرراتگذاری

چنانچه گفته شد، امروزه پدیده تورم مقررات (یا تورم قوانین، در مواردی که صرفاً مصوبات پارلمان مد نظر باشند) به یکی از معضلات نظام‌های سیاسی تبدیل شده است. با این اوصاف، چاره‌جویی و تدبیر برای مواجهه با این معضل در دستور کار صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران قرار گرفته است. مانند دیگر معضلات، این امید وجود دارد که راهکارهای حل این معضل و مقابله با این پدیده نیز به مدد مطالعه و تحقیق راجع به دلایل بروز و شیوع آن قابل دستیابی باشد. گرچه این موضوع نیازمند نوشتاری مستقل است، اما مفید به نظر می‌رسد پیش از پرداختن به راهکارهایی برای مقابله با پدیده تورم مقررات به عنوان یکی از الزامات بهبود محیط کسب‌وکار، به شرح مختصر اندیشه‌های یکی از صاحب‌نظران در خصوص مهمترین علل پدیده مورد بحث پرداخته شود.

سوین انگ،<sup>۲</sup> یکی از صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری، با طرح این پرسش که آیا تصویب قانون «بد»،<sup>۳</sup> دلیل عمده افزایش کمیت قانون است، به توضیح آنچه می‌پردازد که مهمترین نقایص قانون از نظر وی شمرده می‌شود.<sup>۴</sup>

به نظر وی، نقایص قانون را می‌توان در سه دسته نقایص «ماهوی»،<sup>۵</sup> نقایص «فنی»<sup>۶</sup> و نقایص معطوف به «وسیله - هدف»<sup>۷</sup> مورد توجه قرار داد؛ زمانی می‌توان قانونی را به لحاظ ماهوی، ناقص شمرد که با معیارهای اخلاقی (ملاحظات ارزشی به ویژه عدالت)، معیارهای قانونی (الزام‌های قانونی) و معیارهای مربوط به هماهنگی رویه‌ای، مطابقت نداشته باشد.<sup>۸</sup> موارد نقایص فنی قانون عبارتند از:

- ناسازگاری منطقی،

- زبان دشوار،

1. Klaus H. Geotz and Radoslaw Zubek, *Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation*, Warsaw, Sprawne Państwo, 2005, pp. 6-7.

2. Svein Eng

3. Bad Legislation

۴. لازم است توجه خواننده را به این نکته جلب کنیم که در این قسمت، راجع به «قانون» سخن گفته می‌شود که البته نکات طرح شده، همچنین قابل تسری به مقررات به معنای عام است.

5. Substantial Flaws

6. Technical Flaws

7. Means-end Flaws

۸. ر. ک.: سوین انگ، «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: وکیلان، پیشین، صص ۹۲-۹۳.

- مغالطه آمیز بودن یا بسیار مضیق یا بسیار کلی و مبهم بودن،  
 - قانونگذاری از طریق اسناد مقدماتی با تفویض اختیار قانونگذاری به قضات در قالب رویه قضایی،  
 - عدم نظام‌مندی (درونی و بیرونی).<sup>۱</sup> در آخر، نقایص وسیله - هدف زمانی مطرح می‌شود که بتوان برخی از ارزش‌های اخلاقی، سیاسی یا دیگر ارزش‌ها را مسلم فرض کرد و آنگاه قانون را به این دلیل که وسایل کافی برای دستیابی به آن ارزش‌ها را فراهم نمی‌کند، ناقص دانست و مورد انتقاد قرار داد.<sup>۲</sup>

آنچه در ادامه خواهد آمد، راهکارهایی است که برای مقابله با پدیده تورم مقررات برمبنای مطالعات و بررسی‌های مذکور، صورتبندی شده‌اند. در واقع راهکارهایی توضیح داده خواهند شد، برای جلوگیری از تصویب قوانین (و همچنین تصویب مصوباتی مانند آیین‌نامه‌های قوه مجریه) که از نقایص پیش‌گفته رنج می‌برند.

#### ۱-۴-۱. تحلیل نیاز مقرراتگذاری

در بسیاری از موارد، اقدام به مقرراتگذاری، ناشی از عدم توجه و جستجوی مشکافانه در نظام حقوقی موجود و نادیده گرفتن مفاد قوانین و مقرراتی است که چه‌بسا مهیا کردن زمینه‌های اجرای آنها، مقرراتگذار را از افزودن بر حجم قوانین و آیین‌نامه‌ها و سایر مفاد الزام‌آور برای شهروندان بازدارد.

این ارزیابی پیشینی، در ارتباط با تصویب قانون از اهمیت بسزایی برخوردار است. به بیان یکی از صاحب‌نظران، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قوانین پس از دریافت نظرات و ایده‌های ابتدایی قانونگذاران، چه‌بسا بتوانند با توسل به این دلیل که ضرورتی برای تصویب قانون جدید وجود ندارد، عطش قانونگذاران را برای وضع قانون جدید فرو بنشانند. به بیان روشن‌تر، قانونگذاران باید این سؤالات را به‌طور نظام‌مند طرح کنند و به آن پاسخ دهند که آیا برای دستیابی به هدف تعیین شده، تصویب قانونی جدید ضروری است؟ آیا هدف مزبور، پیش‌تر از طریق دیگر قوانین پیگیری نشده است؟ و اگر پاسخ منفی است پاسخ این پرسش طرح شود که آیا وضع قانون جدید برای دستیابی به آن هدف، ضروری است؟ آیا روش دیگری که احتمالاً کارآمدتر و کم‌هزینه‌تر از وضع قانون جدید برای دستیابی به آن هدف باشد، وجود ندارد؟<sup>۳</sup>

از جمله مفاهیمی که در ادبیات مطالعات قانونگذاری در ارتباط با ضرورت تصویب قانون صورتبندی شده است، مفهوم «تحلیل نیاز قانونگذاری»<sup>۴</sup> است: صندوق توسعه ملل متحد (UNDP)

۱. همان، صص ۱۰۰-۱۰۱.

۲. همان، ص ۱۰۳.

۳. ر. ک.: دلونی، پیشین، ص ۳۲۷.



بدین شرح تحلیل نیاز قانونگذاری را تعریف کرده است: «گزارش جامعی است از نیازهای قوه مقننه که براساس آن، برنامه‌های پیشنهادی جایگزین برای کمک به عملکرد بهتر قوه مقننه در انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت طراحی می‌شود».<sup>۱</sup> عنصر ارزیابی در مرحله پیش‌قانونگذاری، صرفاً جزئی از تحلیل نیاز قانونگذاری محسوب می‌شود. به‌ویژه در تحلیل نیاز قانونگذاری در سطح کلی، چگونگی انجام موفقیت‌آمیز تکالیف نهاد قانونگذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد، نه پرداختن به نارسایی‌ها و ضعف‌ها در حوزه‌های خاص و جزئی. در تحلیل نیاز قانونگذاری نیز نقش منابع اطلاعاتی قوه مقننه نقشی محوری است.<sup>۲</sup>

یکی از سازمان‌هایی که همواره کوشیده است تا به طرق مختلف به گسترش و ارتقای سطح ارزیابی تأثیرات قانون کمک کند، «سازمان توسعه و همکاری اقتصادی»<sup>۳</sup> است. این سازمان، تدوین‌کننده اولین استاندارد بین‌المللی برای کیفیت قانون بوده که در قالب پرسش‌هایی ساده طراحی شده بود و همچنان در این حوزه مورد توجه است.<sup>۴</sup> یکی از این سؤالات، مربوط به ضرورت اقدام قانونگذارانه برای مواجهه با هر مسئله است. قانونگذاران مکلفند در ابتدای فرآیند قانونگذاری تا حد ممکن، امکان استفاده از ابزارهای سیاستی جایگزین قانون و به عبارتی «غیرمقرراتگذارانه»<sup>۵</sup> را در حل مسئله مد نظر قرار دهند.<sup>۶</sup> بدین ترتیب اگر اطمینان حاصل شد که اولاً تنها راه باقیمانده برای حل یا تمشیت مسئله پدید آمده، اقدام قانونگذارانه است و ثانیاً در نظام حقوقی جاری، هیچ قانونی که به‌منظور تمشیت یا حل مسئله وجود ندارد، آنگاه اقدام قانونگذارانه قابل توجیه است.

## ۲-۴-۱. ارزیابی پیشینی تأثیرات مقررات

ارزیابی تأثیرات مقررات فنی برای ارتقای کیفیت مقررات بر مبنای تجربه است که از طریق سنجش نظام‌مند و دائمی تأثیرات بالقوه آنها صورت می‌گیرد و به عبارت دیگر «ابزار سیاستی است که تأثیرات را در قالب عناوین هزینه‌ها، فایده‌ها و خطرات هر قانون پیشنهادی ارزیابی می‌کند».<sup>۷</sup> همچنین ارزیابی تأثیرات قانون در قالب اصطلاح «ارزیابی پیامدهای قانونگذاری» به این شرح

۱. به نقل از: رضا جلالی، *راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۳۷.

۲. همان، ص ۳۹.

3. Organization of Economic Cooperation and Development (OECD).

4. See Sue Holmes, "The Best Practices on Regulatory Impact Assessment in OECD Countries: Some Options for RIA", ECPRD Seminar, Tallinn, 2001, p. 36;

به نقل از: لیلیا زرشکن‌عابد، *ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانونگذاری بهتر)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۴۶.

5. Non-Regulation

۶. همان، ص ۴۶، همچنین ر. ک.:

Colin Kirkpatrick, "Regulatory Impact Assessment", in Michael Crew and David Parker (ed.), *International Handbook on Economic Regulation* (Northampton: Edward Elgar Publishing, 2006), p. 242.

۷. همان، ص ۲۹.

تعریف شده است: «رویکرد تحلیلی مبتنی بر اطلاعات در ارزیابی هزینه‌ها، پیامدها و آثار جانبی اسناد مصوب [قانونی]».<sup>۱</sup>

ارزیابی تأثیرات مقررات به ارزیابی پیشینی (یا معطوف به آینده) و ارزیابی پسینی (معطوف به گذشته) قابل تفکیک است؛ ارزیابی نوع اول پیش از اتخاذ تصمیمات و برای داشتن تصویری واضح‌تر و بهتر از آثار مقررات (چه آثار اراده شده توسط مقرراتگذار و چه آثار اراده نشده یا جانبی و چه آثار بالقوه یا بالفعل) صورت می‌گیرد.<sup>۲</sup> همچنین پاسخ به سؤالاتی از قبیل چیستی مسئله‌ای که اقدام مقرراتگذارانه برای حل آن صورت می‌گیرد، ارزیابی انواع راه‌حل‌ها برای حل مسئله یا رفع معضل و همچنین ارزیابی احتمال نائل شدن به هدف مورد نظر توسط راهکار مقرراتگذاری، به‌وسیله ارزیابی پیشینی صورت می‌گیرد.<sup>۳</sup> اما ارزیابی تأثیرات مقررات به نحو پسینی زمانی انجام می‌شود که مقررات به اجرا درآمده و با این ابزار، نتایج اجرای مقررات ارزیابی می‌شود. آنچه در اینجا مورد توجه است، ارزیابی پیشینی آثار مقررات است که می‌تواند برای کنترل بهینه در کمیّت مقرراتگذاری، نقشی بسزا ایفا کند.

برای نمونه، در هلند ارزیابی مقررات نشانگر آخرین بازبینی پیش از تصمیم سیاسی متخذه توسط شورای وزیران است. هدف ارزیابی مقررات این است که وزارت دادگستری مطمئن شود که آنچه مقرر شده با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی، اصول راهنمای قانونگذاری و سایر اصول حقوقی در تعارض نباشد. همچنین در این چارچوب، وزارت دادگستری و دفتر کمک‌رسانی بررسی می‌کنند که آیا یادداشت‌های توضیحی پیش‌نویس مقرر که ارائه آن به وزارت دادگستری ضروری است، به اندازه کافی در حوزه‌های مختلف (تجاری، زیست‌محیطی، امکان تحقق و قابلیت اجرا) آگاهی‌بخش خواهند بود یا خیر. اگر وزارتخانه‌ای به اندازه کافی به سؤالاتی که فهرست آنها در زیرنویس این صفحه آمده است پاسخ ندهد، وزارت دادگستری می‌تواند با ارائه مقرر پیشنهادی به شورای وزیران مخالفت کند. این وضعیت منجر به تأخیر در مرحله بسیار حساس روند تصمیم‌گیری می‌شود.<sup>۴</sup>

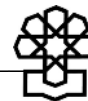
۱. دیوید پارکر و کالین کرکپاتریک، «ارزیابی مقرراتگذاری در کشورهای درحال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، شماره‌های هفدهم و هجدهم، بهار و تابستان ۱۳۸۸، ص ۱۱۰.

۲. لوییس مدر، «ارزیابی تأثیرات: به‌سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: وکیلان، پیشین، ص ۳۱۰.

۳. زرشکن‌عابد، پیشین، ص ۳۶.

4. Formsma, op. cit., p. 224.

پیش از ذکر فهرست سؤالاتی که پاسخ به آنها توسط وزارتخانه پیشنهاددهنده مقررات ضروری است، توضیح این نکته مفید به‌نظر می‌رسد که در این متن، منظور از مقررات، معنای خاص آن، یعنی آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و سایر مفاد الزام‌آور مصوب قوه مجریه است (برخلاف دیگر قسمت‌های این نوشتار که مقررات به معنای عام یا موسع مد نظر است). سؤالات زیر که پاسخ قانع‌کننده



### ۳-۴-۱. ارزیابی هزینه - فایده در تصویب قانون

در سالیان اخیر، اجماعی میان صاحب‌نظران شکل گرفته مبنی بر اینکه مداخلات قانونگذارانه متقبل تکالیفی می‌شود که یا برعهده گرفتن و انجام این وظایف ضروری نیست یا در مجموع مستلزم

به آنها برای ارزیابی تأثیرات مصوبات قوه مجریه ضروری است و می‌تواند به‌عنوان ابزاری مهم برای جلوگیری از بروز پدیده تورم مقررات، به‌کار گرفته شود، همچنین قابل تسری به قوانین است. فهرست سؤالات قابل‌اعمال بر پیش‌نویس مقرر در هلند به‌شرح زیر است:

#### آثار اقتصادی

۱. پیش‌نویس مقرر در کدام شاخه‌های کسب‌وکار می‌تواند آثار اقتصادی داشته باشد؟
۲. چه تعداد کسب‌وکار در واقع توسط این پیش‌نویس تحت تأثیر قرار می‌گیرند؟
۳. کدام ارزیابی هزینه و فایده برای کسب‌وکار مرتبط در این پیش‌نویس مقرر مصداق دارد؟  
پاسخ به سؤال مذکور باید موارد زیر را پوشش دهند:  
الف) آثار ساختاری‌اند یا صرفاً یک‌بار رخ می‌دهند.  
ب) تفکیک میان آثار پیروی از مقررات و آثار مالی.  
ج) دلیل برای هزینه و فایده و حاشیه عدم قطعیت.  
د) تعادل در توزیع آثار میان شاخه‌های مختلف کسب‌وکار.  
هـ) نتایج مقرر در ارتباط میزان هزینه‌های اجرایی.
۴. هزینه و فایده پیش‌نویس مقرر چگونه با منابع کسب‌وکار مورد نظر، قابل مقایسه است؟
۵. وضعیت مقرراتگذاری مشابه در کشورهای دیگر که می‌توان آنها را مهمترین رقبای تجاری هلند شمرد چیست؟
۶. نتایج پیش‌نویس مقرر بر عملکرد بازار چیست؟
۷. آثار اجتماعی و اقتصادی پیش‌نویس مقرر مزبور بر استخدام، تولید و سایر امور چیست؟

#### تأثیرات زیست‌محیطی

۸. نتایج پیش‌نویس مقرر مزبور بر مصرف انرژی و استفاده از وسایل حمل‌ونقل چیست؟
۹. نتایج پیش‌نویس مقرر مزبور بر مصرف و ذخیره مواد خام چیست؟
۱۰. نتایج پیش‌نویس مقرر مزبور بر جریان ضایعات و اتمسفر، خاک و انتشار آب‌های سطحی چیست؟
۱۱. نتایج پیش‌نویس مقرر مزبور بر استفاده از فضای فیزیکی موجود چیست؟

#### امکان تحقق و قابلیت اجرا

۱۲. گروه هدف موضوع آثار پیش‌نویس مقرر چه کسانی‌اند و گروه هدف تا چه اندازه بزرگ است؟
۱۳. نتایج پیش‌نویس مقرر مزبور بر نیاز به اجرا چیست و تلاش‌های لازم برای رشد آن شامل چه اموری می‌شود؟  
پاسخ‌ها به سؤال گفته شده باید این موارد را پوشش دهند:  
الف) میزان احتمالی پیروی خود به‌خودی.  
ب) جنبه‌های مرتبط با مقیاس و فرصت‌های نظارت بر پیروی.  
ج) جنبه‌های مرتبط با مقیاس و فرصت‌های ضمانت اجراهای احتمالی.  
۱۴. باری که بر دوش مقامات قضایی قرار داده می‌شود تا چه حد است؟  
پاسخ‌ها باید این موارد را پوشش دهند:  
الف) آثار ساختاری‌اند یا تنها یک‌بار اتفاق می‌افتند.  
ب) تعداد احتمالی دعاوی، تصمیمات قابل تجدیدنظر، اعتراض‌ها، تجدیدنظرها و احضارها.  
ج) نتایج احتمالی مربوط به مفاد معاضدت حقوقی.  
د) عناصر موجود در پیش‌نویس مقرر که می‌توانند بر پیچیدگی دعاوی حقوقی احتمالی تأثیرگذار باشند.  
هـ) دلایل تأثیرات پیش‌گفته.

۱۵. کدام سازمان‌ها پیش‌نویس مقرر را اجرا خواهند کرد و برآورد آنها در مورد امکان تحقق یا هزینه‌های اجرا چیست؟

هزینه‌هایی بیش از فواید آن برای جامعه است.<sup>۱</sup> تولد هر قانون جدید، به‌رغم منافع و برکاتی که ممکن است برای جامعه به‌همراه داشته باشد، هزینه‌ها و دشواری‌هایی را نیز دربر دارد و به این دلیل است که قانونگذاران همواره باید در تولید قانون، جانب احتیاط و ملاحظه را رعایت کنند. این احتیاط به‌ویژه باید به‌وسیله محاسباتی صورت گیرد که هزینه‌های اقتصادی - اجتماعی تصویب یک قانون با توجه به آن انجام می‌شود. ارزیابی هزینه - فایده، نه فقط در تصمیم‌گیری درخصوص اقدام یا عدم اقدام به قانونگذاری، بلکه در روش و کیفیت قانونگذاری نیز واجد نقشی بسزاست.

از یک منظر، تصویب و اجرای هر قانون جدید، از یکسو برای حکومت هزینه‌بر است و ازسوی دیگر اجرای آن هزینه‌ها منافی را برای جامعه به‌دنبال دارد. زمانی می‌توان گفت قانونگذاری «به حد بهینه» خود رسیده است که «خالص منافع حاصل از آن به حداکثر خود برسد».<sup>۲</sup> حال سؤال این است که چه معیار عملی و در دسترسی برای محاسبه همه هزینه‌ها و منافع یک قانون وجود دارد تا قانونگذار با توجه به وزن بیشتر منافع بر هزینه‌ها اقدام قانونگذارانه خود را قابل توجیه و ضروری بداند. سه معیار زیر را می‌توان به‌عنوان سنج‌های برای ارزیابی نسبت هزینه‌ها و منافع قانون پیشنهاد کرد:

- نخست «شفاف‌سازی (ساختارها و سازوکارها)» - به این معنی که چنانچه قانون جدید به شفاف‌تر شدن ساختارها یا سازوکارهای موجود منجر شود، شفافیت حقوق مالکیت، اطلاعات، فرصت‌ها، هزینه‌ها، منافع و... را در پی خواهد داشت و در این صورت می‌توان تصویب قانون جدید را به‌عنوان گامی در جهت اصلاحات نهایی تلقی کرد.

- دوم «برابرسازی فرصت‌ها» - در صورتی می‌توان از قانون مطابقت با چنین معیاری را انتظار داشت که به کاهش یا حذف امتیازها، انحصارها و رانت‌ها یا کاهش یا حذف رویه‌ها و سازوکارهایی که منشأ ایجاد نابرابری فرصت محسوب می‌شوند، بیانجامد.

- سوم اصلاح نظام حقوقی برمبنای مقتضیات زمان (یا «به‌هنگام‌سازی نظام حقوقی») - چنان‌که قانون جدید به «شفاف‌سازی حقوق مالکیت، معرفی ابزارهای جدید و مؤثرتر تعریف حقوق مالکیت، معرفی ابزارهای جدید و مؤثر تعریف حقوق مالکیت، ارتقای سازماندهی نظام حقوقی، تسهیل و شفاف‌سازی سازوکارهای نظام حقوقی، روزآمد کردن فناوری مورد استفاده در نظام حقوقی (سرمایه فیزیکی) و آموزش و ارتقای سرمایه انسانی دستگاه‌های مرتبط با حقوق مالکیت» کمک کند، می‌توان قانون مصوب را با این معیار منطبق دانست.<sup>۳</sup> بدین ترتیب می‌توان گفت چنانچه

1. See Geotz and Zubek, op. cit., p. 8.

۲. محسن رنانی، «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۳۹، پاییز ۱۳۷۲، ص ۱۲.

۳. همان، صص ۱۳-۱۴.



قانونی از آزمون مطابقت با معیارهای پیش‌گفته سربلند بیرون آید، می‌توان منافع تصویب آن را برای حکومت و مردم نسبت به عدم آن غالب دانست.

گرچه منظور از ارزیابی هزینه - فایده در ارزیابی پیشینی تأثیرات قوانین، انواع هزینه‌ها و فواید اعم از اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و... است، اما محسوس‌ترین و در عین حال یکی از بااهمیت‌ترین مراتب ارزیابی هزینه - فایده، جنبه مالی - اقتصادی پیشنهادهای قانونگذارانه به‌شمار می‌رود.

## ۲. کیفیت مقررات و محیط کسب‌وکار

در گفتار دوم، درخصوص کمیت مقررات و تأثیر آن بر محیط کسب‌وکار نکاتی مطرح شد. در این قسمت به کیفیت مقررات و ارزیابی تأثیر آن بر محیط کسب‌وکار خواهیم پرداخت.

### ۲-۱. «کیفیت» مقررات به‌مثابه «ویژگی» مقررات

ارائه تعریف از کیفیت مقررات، امری دشوار است. زیرا کیفیت مقررات ناظر بر مفاهیم و رویه‌های کلی از جمله مقررات‌زدایی<sup>۱</sup>، انواع حمایت‌های عمومی در مقابل آسیب‌های ناشی از هزینه‌ها و ایجاد ساختارهای سیاسی برای فرصت مشارکت گروه‌های ذینفع از طریق مقررات است.<sup>۲</sup> علاوه بر این، اشخاص و نهادهای مختلف با رویکردهای متنوع به کیفیت مقررات می‌نگرند؛ به‌عنوان نمونه، بانک جهانی، مقررات خوب را مقرراتی در جهت حمایت از توسعه اقتصادی پایدار و برابر و کاهش فقر و حکمرانی بهتر در نظر می‌گیرد. درحالی که چه‌بسا سیاستمداران، کیفیت مقررات را اغلب ناظر به ویژگی مقررات برای تأمین نظارت بر کابینه و پارلمان و همچنین مقررات معطوف به افزایش محبوبیت مقامات می‌دانند. از نظر صاحب‌نظران علوم اجتماعی نیز مقررات خوب به معنای «مقررات کارآمد» یا «مقررات مشروع» است؛ این کارآمدی و مشروعیت به کیفیت ملاحظات اقتصادی و اجتماعی - سیاسی وابسته است که میان ترجیحات هریک از صاحب‌نظران تعادل برقرار می‌کند.<sup>۳</sup>

توجه به کیفیت مقررات در توصیه‌های سیاستی درخصوص حکمرانی خوب نیز از جایگاه بسزایی برخوردار است. برای نمونه، موارد زیر به‌عنوان توصیه‌هایی برای «کاهش میزان

1. Deregulation

2. World Bank Group, "Better Regulation for Growth: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform-Regulatory Quality Indicators", 2010, p. 3.

3. Ibid.

صلاحیت‌های اختیاری»<sup>۱</sup> به‌عنوان یکی از توصیه‌های سیاستی مورد توجه قرار گرفته است:<sup>۲</sup>

مقررات باید شفاف باشند؛ به‌نحوی که حقوق به روشنی تعریف شده و رویه‌های اداری آنچنان مشخص و روشن باشند که امکان تعبیر و تفاسیر مختلف از آنها به حداقل برسد.

- اعمال موازی و دوباره‌کاری‌ها و همچنین تعدد مقررات غیرضروری و متعارض باید حذف و صرفاً ضروری‌ترین مراحل در مقررات درج شوند.

- خط‌مشی‌ها به نحو بسیار شفاف منتشر شوند؛ این امر نیازمند تعیین و اعلام معیارهایی است که نهادهای دولتی در چارچوب آنها، قادر به ارائه یارانه‌ها، سهمیه‌ها یا معافیت باشند.<sup>۳</sup>

تأثیر کیفیت نامناسب مقررات، به‌ویژه ابهام آنها، به‌عنوان یکی از مهمترین دلایل فساد اقتصادی همواره مورد توجه بوده است. به‌عنوان نمونه، کشور اکوادور و اصلاحات قانونی آن قابل ذکر است؛ در این کشور انجمنی با عنوان «انجمن کارآفرینان اکوادور» پس از مطالعه و بررسی به این نتیجه رسید که تعارض و شفاف نبودن قوانین، مهمترین دلیل فساد در این کشور است. برای رفع این معضل، انجمن مذکور پس از بررسی ۹۲۰۰۰ مقرر در این کشور، پیشنهادهایی برای رفع تعارض و ابهام در قوانین مذکور به پارلمان ارائه کرد.<sup>۴</sup>

۱. «Discretionary Powers» برای مطالعه راجع به این مفهوم، ر. ک.: مرکز مالیری؛ پیشین، صص ۱۴۲-۱۵۰. لازم به ذکر است در منبع

مذکور، این اصطلاح به «اختیارات گزینشی» ترجمه شده است که به‌نظر می‌رسد «صلاحیت‌های اختیاری» ترجمه دقیق‌تری باشد.

۲. علاوه بر کاهش میزان صلاحیت‌های اختیاری، توصیه‌های سیاستی دیگر ارائه شده به ترتیب زیراند:

- افزایش شفافیت،
- تثبیت و تضمین آزادی‌های رسانه‌های جمعی،
- افزایش مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری،
- کاهش بار قوانین و مقررات،
- اصلاح مؤسسات دولتی،
- تقویت ظرفیت اداری و اجرایی مؤسسات دولتی،
- تقویت نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه،
- اصلاح قوه قضائیه،
- ارائه سازوکارهای بدیل برای حل و فصل اختلافات،
- تأسیس نهادهای بازرسی ویژه،
- مبارزه با فساد،
- تمرکززدایی در وظایف دولت،
- ارتقای ظرفیت حکمرانی دمکراتیک در شرکت‌های دولتی،
- تشویق تأسیس نهادهای جامعه مدنی،
- تعامل نزدیک بین انجمن‌های بازرگانی و نهادهای جامعه مدنی.

ر. ک.: مرکز کارآفرینی بین‌المللی، «حکمرانی مردم‌سالار: عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی»، ترجمه بهروز تصدیقی، در: میدری و خیرخواهان، پیشین، صص ۳۶۱-۳۷۸. لازم به توضیح است که برخی از اصلاحات به‌کار برده شده در فهرست بالا، توسط مؤلف اصلاح شده است.

۳. همان، ص ۳۶۷.

۴. بانک جهانی، پیشین، ص ۲۰.



چنانچه از مطالب گفته شده برمی آید، به نظر می رسد بتوان موضوع کیفیت مقررات را در زبان حقوقی، به ویژگی های مقررات فروکاست. از این طریق می توان از کلیت فوق العاده موضوع کیفیت مقررات به ویژه از نظر اقتصادی، به وضوح بیشتری در معنای کیفیت مقررات دست یافت. همچنین می توان گفت آنچه در نظریه حقوقی از «کیفیت» قانون مراد می شود، معطوف به ویژگی هایی باشد که یکی از مبانی بنیادین نظریه حقوقی است. توضیح اینکه برای قانون، ویژگی هایی از دیدگاه های مختلف توسط صاحب نظران برشمرده شده است. در مطالب مربوط به توضیح راهکارهای مقابله با پدیده تورم مقررات گفته شد که از عمده ترین و اساسی ترین این راهکارها، ضرورت توجه به کارآمدی و اثربخشی قانون (و به همین ترتیب مصوبات قوه مجریه) است. گرچه کارآمدی مقررات از منظر اقتصادی (و به ویژه از طریق بهره گیری از آزمون هزینه - فایده)، ملموس ترین ویژگی مقررات برای تأمین محیط قابل دفاع کسب و کار به نظر می رسد، اما ویژگی مقررات از منظر حقوقی بسیار فراتر و گسترده تر از آن است.

بحث را می توان با این توضیح آغاز کرد که شناسایی ویژگی های ضروری برای قانون، ریشه در سنت و اندیشه حاکمیت قانون دارد. از مهمترین صاحب نظرانی که در هسته نظریه های وی راجع به حاکمیت قانون، مؤلفه هایی درخصوص قانونگذاری و ویژگی های قانون قرار دارد، لون فولر<sup>۱</sup> است. ویژگی هایی که وی به عنوان هشت «اصل قانونی بودن»<sup>۲</sup> ارائه می دهد، مبتنی بر تعریفی است که از قانون و هدف قانون در ذهن دارد. فولر هشت معیار یا اصل را به عنوان «اصول درونی قانون» به این ترتیب ارائه می دهد: «قواعد باید عام باشند، قواعد باید منتشر شوند، وضع و اعمال قواعد معطوف به گذشته باید به حداقل رسانده شوند، قواعد باید قابل فهم باشند، قواعد نباید متناقض باشند، پیروی از قواعد نباید ناممکن باشد، قواعد باید در طول زمان نسبتاً ثابت بمانند و بین قواعد اعلام شده و اجرای آنها همخوانی وجود داشته باشد»<sup>۳</sup>. رعایت این اصول حداقلی، الزامات ایجاد یک نظام حقوقی است؛ نظامی که به احتمال بسیار بتواند در هدایت رفتار شهروندانش موفق باشد.<sup>۴</sup>

فولر، قانون را «اقدام برای تابع حکومت قواعد ساختن رفتار انسان» می داند. بر این مبنا، باید به خصایص متفاوت قانون از «هدایت مدیریتی»<sup>۵</sup> توجه کرد. از نظر وی، هدایت مدیریتی حاوی دستورالعمل های خاص است، اما قانون واجد ویژگی عام بودن است و هدف اصلی آن یاری

1. Lon L. Fuller

2. Principle of legality

۳. به نقل از: برایان بیکنس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، ۱۳۸۹، صص ۲۶۴-۲۶۵.

۴. همان، ص ۲۶۵.

5. Managerial Direction

رساندن به شهروندان برای همزیستی، همکاری و پیشرفت است.<sup>۱</sup> رویکرد فولر را می‌توان به این ترتیب خلاصه کرد که بهترین راه برای فهم قانون و به‌طور کلی حاکمیت قانون این است که به اهداف آن توجه کنیم و آن را «پاسخی رسمی به انواع خاصی از مشکلات، به‌ویژه، راهنمایی و هماهنگی اعمال شهروندان در جامعه بیانگاریم».<sup>۲</sup>

بر مبنای آنچه گفته شد، یکی از صاحب‌نظران، تمرکز سیاستمداران و محققان از ابتدای دهه ۱۹۸۰ را بر ضرورت ارتقای کیفیت قانون ارزیابی می‌داند. از نظر وی کیفیت قانون در این معنا «با قابلیت اجرای آن، سازگاری، فهم‌پذیر بودن، شفافیت، وضوح، سادگی و در دسترس بودن تعریف شده است».<sup>۳</sup>

پیش‌تر در گفتار مربوط به کمیت مقررات، از ویژگی ثبات به‌عنوان یکی از مهمترین ویژگی‌های قانون و به‌طور کلی هر مقررہ سخن گفتیم. در این گفتار، به سه ویژگی از مهمترین ویژگی‌های قانون اشاره می‌کنیم که به‌نظر می‌رسد از شاخص‌های کیفیت قانون محسوب می‌شوند. با این توضیح که ویژگی عام بودن، مختص قانون است و نه مصوبات قوه مجریه همچون آیین‌نامه. گرچه در این نوشتار تلاش شده است به نحوی موضوع کیفیت و کمیت مقررات مورد بررسی قرار گیرد که بتوان مباحث را به مقررات به معنای عام تسری داد، اما در برخی قسمت‌ها این امر امکان‌پذیر نیست. از جمله در این بحث که گرچه عام بودن برای قانون از جمله ویژگی‌های ذاتی و ضروری شمرده می‌شود، اما چه بسا آیین‌نامه‌هایی به تصویب مقامات قوه مجریه برسند که موردی و خاص باشند و نتوان انتظار داشت که از این ویژگی فوق‌العاده اساسی برخوردار باشند. در واقع در اینجا، تفاوت ماهوی بین کارکرد قوه مقننه و قوه مجریه و طبعاً بین قانون و مصوبات قوه مجریه، مانع از امکان شمول مباحث مطرح شده به انواع (به معنای عام) خواهد بود.

#### ۱-۱-۲. عام بودن

مهمترین ویژگی قانون، عام بودن<sup>۴</sup> آن است و وضع قوانینی که واجد خصلت عام بودن باشند. مشهورترین صاحب‌نظری که بر این ویژگی قانون تأکید کرده، هایک است. وی قانون را اینچنین تعریف می‌کند: «... قانون عبارت است از قواعدی که رفتار اشخاص را در رابطه با یکدیگر تنظیم می‌کند، برای تعداد نامعلومی از موارد آتی قابلیت کاربرد دارد و شامل ممنوعیت‌هایی است که محدوده قلمرو حفاظت شده هر فرد (یا گروه سازمان‌یافته‌ای از افراد) را تعیین می‌کند، ... این قواعد فقط به شرطی اثر مورد نظر - یعنی ایجاد نظمی انتزاعی از فعالیت‌ها - را به‌وجود می‌آورند که

۱. به نقل از: همان، ص ۲۶۳.

۲. ر. ک.: همان.

۳. کوئن جی. مویل، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: وکیلان، پیشین، ص ۲۸۰.



به طور [عام الشمول] به مورد اجرا گذاشته شوند، در حالی که درباره اجرای این قواعد در مورد خاص، نمی‌توان گفت که هدفی خاص، متمایز از هدف نظام قواعد به‌عنوان یک کل دارند.<sup>۱</sup> به باور هایک، قوانین باید به نحوی طراحی شوند که از قابلیت انطباق با تعداد نامعینی از موارد آینده برخوردار بوده، نه اینکه صرفاً در مورد اشخاص، گروه‌ها و موارد معین، قابل اعمال باشند.<sup>۲</sup>

## ۲-۱-۲. واضح بودن

ویژگی دیگر قانون که نقشی محوری در ارزیابی کیفیت آن ایفا می‌کند، ضرورت واضح و شفاف بودن است. هدف از تأکید بر این ویژگی، عبارت است از ایجاد قابلیت در قانون برای مهمترین ابزار راهنمایی شهروندان در جهت برنامه‌ریزی. وجود قوانینی با ویژگی‌های پیش‌گفته است که در واقع عناصر تشکیل‌دهنده نظامی حقوقی برای تأمین پیش‌بینی‌پذیری، قابلیت اتکا، قابلیت برنامه‌ریزی و اطمینان از اوضاع و احوال پیش‌رو و خلاصه، برآوردکننده الزامات ضروری برای فعالیتی در شأن انسان در حوزه‌های مختلف باشد. قانون باید چنان واضح و روشن باشد که مجریان و تابعان، منظور آن را به خوبی دریابند و با به‌کار بستن آن در راستای هدف قانون، امور جامعه سیاسی مطابق نظام معین اداره شود. یک قانون متناقض، مبهم یا مغلق، موجب سردرگمی مجریان و تابعانی خواهد بود که می‌خواهند (و باید) قانون را به اجرا درآورند یا از آن پیروی کنند.<sup>۳</sup>

## ۲-۱-۳. سازگاری<sup>۴</sup>

اگر مهمترین هدف قانون، راهنمایی شهروندان در برنامه‌ریزی و تعقیب اهداف شخصی‌شان است، این کارکرد مستلزم سازگاری اجزای قانون از یک‌سو و سازگاری در اجزای نظام حقوقی ازسوی دیگر، است. ضرورت سازگاری میان اجزای یک نظام حقوقی، مرادف با معیار هماهنگی رویه‌ای از دیدگاه «انگ» است.<sup>۵</sup> به نظر وی، این وضعیت زمانی پدید می‌آید که برای نمونه، یک قانون رفتاری را تجویز می‌کند، در حالی که یک قانون به‌دنبال ممنوعیت آن رفتار است.<sup>۶</sup> بدین ترتیب، هر نظام حقوقی، کل معناداری تلقی می‌شود که هر قانون به‌عنوان اجزای این نظام و همچنین کل این نظام، باید در

۱. فردریش فون‌هایک، *قانون، قانونگذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادیخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم*،

ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰، ص ۱۹۱.

۲. ر. ک.: فردریش فون‌هایک، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، فردریش فون‌هایک، در: فردریش فون‌هایک، *در سنگر آزادی*،

ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲، صص ۱۹۷-۱۹۸.

۳. محمد راسخ، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، بنیاد نظری اصلاح

نظام قانونگذاری، ص ۳۳.

4. Consistency

۵. سوین انگ، *پیشین*، ص ۹۳.

۶. همان.

هماهنگی و سازگاری با این کل باشد.<sup>۱</sup>

دو ویژگی پیشین را می‌توان به مصوبات قوه مجریه نیز تسری داد و به همین دلیل می‌توان از آنها با عنوان «ویژگی مقررات» یاد کرد.

## ۲-۲. شاخص «کیفیت مقررات»

کمیت مقررات مربوط به تعداد مقررات الزام‌آور موجود در نظام حقوقی است؛ اما کیفیت مقررات ناظر به ویژگی‌هایی است که یک مقررده باید از آن ویژگی‌ها برخوردار باشد. برخلاف کمیت مقررات که به‌عنوان شاخص یا نماگر مستقلی برای ارزیابی محیط کسب‌وکار به‌کار گرفته نمی‌شود «کیفیت مقررات» به‌عنوان یکی از نماگرهای شاخص در بانک جهانی مورد استفاده قرار گرفته است. در این شاخص، عملکرد حکومت‌ها با پنج نماگر دیگر، علاوه بر نماگر کیفیت مقررات، ارزیابی می‌شود که عبارتند از:

- حق اظهارنظر و پاسخگویی،

- ثبات سیاسی و عدم خشونت،

- کارآمدی حکومت،

- حاکمیت قانون،

- کنترل فساد.<sup>۲</sup>

این شاخص درواقع ترکیبی از انواع نماگرهای طراحی و ارزیابی شده توسط مؤسسات و نهادهای مختلف محسوب می‌شود. توضیح بیشتر اینکه این شاخص با استفاده از روش تجمیعی<sup>۳</sup> و با بهره‌گیری از ۶۰ شاخص مجزا که از حدود ۱۰ منبع اخذ شده است، به ارزیابی کیفیت مقررات می‌پردازد.<sup>۴</sup> نماگرهایی که در تهیه این شاخص مورد ارزیابی قرار می‌گیرند بر مبنای نهاد طراحی‌کننده و ارزیابی‌کننده تفکیک و به این شرح در وبسایت این پروژه فهرست شده‌اند:

- رویه‌های رقابتی غیرمنصفانه،<sup>۵</sup>

- کنترل‌های قیمتی،

- عوارض تبعیض آمیز،

- مالیات‌های تبعیض آمیز،

۱. راسخ، پیشین، صص ۱۵۳-۱۵۴.

۲. برای مطالعه راجع به تعریف و محتوای هریک از نماگرهای این شاخص ر.ک.:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/resource.htm>

3. Aggregate

۴. بانک جهانی، پیشین، ص ۷۵.

5. Economist Intelligence Unit Country Risk Service and Democracy Index (EIU)



- حمایت‌های مفرط (بیش از اندازه)،
  - مقررات اداری دست‌وپاگیر و دشوار،<sup>۱</sup>
  - نظام مالیاتی مغشوش،
  - موانع واردات - هزینه تعرفه‌ها به‌عنوان مانعی برای رشد،
  - سهولت آغاز به‌کار بنگاه،
  - سیاست ضدانحصار ضعیف و نامؤثر،
  - مقررات زیست‌محیطی که به رقابت صدمه می‌زند،
  - سرمایه‌گذاری خارجی،<sup>۲</sup>
  - بانکداری - امور مالی،
  - سهولت آغاز یک کسب‌وکار،<sup>۳</sup>
  - قیمت‌های دستوری و قیمت‌های بازاری،
  - رقابت بخش تولید: سهولت ورود بنگاه جدید به بازار،
  - رقابت بین کسب‌وکارها: ترتیبات مقرراتی رقابت،
  - پروفایل سرمایه‌گذاری،<sup>۴</sup>
  - کارآمدی مالیات: چگونگی کارآمدی نظام جمع‌آوری مالیات. قواعد باید روشن و شفاف باشند.
  - قانون: ارزیابی اینکه آیا قوانین ضروری برای کسب‌وکار در جای خود قرار دارند و آیا هیچ شکاف قابل توجهی [در قوانین از یک‌سو و محیط کسب‌وکار از سوی دیگر] وجود دارد؟<sup>۵</sup>
- به‌طور خلاصه، آنچه در شاخص «کیفیت مقررات» محل توجه است، کارکرد قوانین در حوزه‌های مهم اقتصادی همچون مداخله دولت در اقتصاد، کنترل قیمت‌ها و دستمزدها، موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، انضباط مالی دولت، کیفیت مقررات به‌ویژه مربوط به صادرات و واردات، میزان محدودیت‌ها برای احداث ساختمان، محدودیت‌ها در بازار سهام، سیاست‌های مربوط به رقابت، موانع ورود به بخش بانکی، اثربخشی سیاست‌های خودانحصار و کیفیت مقررات در تبدیل ارز است.<sup>۶</sup>

---

1. World Economic Forum Global Competitiveness Survey (GCS)
2. Heritage Foundation Index of Economic Freedom (HER)
3. Institutional Profile Database (IPD)
4. Political Risk Services International Country Risk Guide (PRS)
5. Global Insight Business Conditions and Risk Indicators (WMD)
6. **Ibid.**

همچنین برای مطالعه بیشتر ر. ک.: مصطفوی، پیشین، صص ۹-۱۳.

۷. ر. ک.: همان، ص ۲۵.

### ۳. نسبت کمیّت و کیفیت مقررات

چنان‌که ملاحظه شد، میان خصیصه کمیّت و کیفیت مقررات، نسبی وثیق و همه‌جانبه برقرار است. بدین ترتیب که می‌توان گفت نخست، نسبتی میان کمیّت مقرراتگذاری و کیفیت مقررات قابل توضیح است و دوم، تفکیک مرز دقیق خصیصه کمیّت و کیفیت مقررات همواره شدنی نیست. راجع به نکته نخست، مناسب به نظر می‌رسد به آنچه که از نگاه یکی از صاحب‌نظران به‌عنوان مهمترین «دلایل بحران قانونگذاری» ذکر شده پرداخته شود.<sup>۱</sup>

مهمترین انگیزه تبیین و تحلیل پدیده تورم تقنینی به‌عنوان یکی از آسیب‌های عمده نظام قانونگذاری، شناسایی این پدیده به‌عنوان یکی از دلایل بحران در فرآیند قانونگذاری است. چنان‌که فلورز می‌نویسد: نظام‌های قانونگذاری با بحران در کیفیت و کمیّت قانون مواجه هستند؛ قانون ناقص یا معیوب (یا بی‌کیفیت) یکی از دلایل تورم تقنینی محسوب می‌شود (افزایش کمیّت قوانین) و قانونگذاری پرشمار (افزایش کمیّت قانون)، یکی از دلایل کاهش اعتبار قانونگذاری (کاهش کیفیت قانون) است.<sup>۲</sup> بدین ترتیب در وهله اول به نظر می‌رسد افزایش فعالیت قانونگذاری و بالطبع، کمیّت قوانین، منجر بروز نقصان در روند قانونگذاری مطلوب، کاهش کیفیت قوانین و مختل شدن فرآیند اجرای قوانین شده است (گرچه این ارتباط، ارتباطی ضروری نیست).

در کنفرانسی که در سال ۱۹۹۷ در لاهه درخصوص کیفیت قانونگذاری اروپایی و ملی برگزار شد، مسائل مبتلا به نظام‌های قانونگذاری و راه‌حل‌های آن مورد ارزیابی و تبادل نظر قرار گرفت. در این کنفرانس، مسائل مربوط به کیفیت قانونگذاری به دلایل زیر محور اصلی مورد بحث بود:

۱. کاهش قطعیت حقوقی و دسترسی به قوانین به دلایل پیچیدگی و ناپایداری روزافزون قوانین و شفافیت رو به کاهش قوانین،

۲. کاهش کارآیی قوانین (به دلیل رشد مداوم قانونگذاری و کاهش فزاینده احتمال اجرای قوانین)،

۳. حجم فزاینده قانونگذاری، به‌ویژه قوانینی که یا تصویب آنها غیرضروری است یا آزادی فردی را نقض می‌کنند یا اجرای آنها خارج از توان افراد، دستگاه‌ها یا مقامات دولتی است.<sup>۳</sup>

بدین ترتیب مقرراتگذار باید تلاش کنند با ارتقای کیفیت مقررات تصویبی، از رو آوردن به وضع مقررات بیش از حد و نامتناسب با ضرورت‌ها و نیازها اجتناب نمایند. درواقع شاید بتوان گفت جوامعی از معضل مقررات متراکم، پرشمار و متناقض رنج می‌برند که مراجع مقرراتگذار،

۱. در این قسمت نیز به‌طور خاص به «قانون» توجه خواهیم کرد و طبعاً مباحث مطرح شده را قابل تسری به مصوبات قوه مجریه نیز می‌دانیم.

۲. ایمر بی. فلورز، «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی / قانون‌گرایی»، در: وکیلان، پیشین، ص ۲۴.

۳. ون کرولد، پیشین، ص ۳.



بدون توجه به وضعیت نظام حقوقی (اعم از قوانین، آیین‌نامه و سایر اینها) و همچنین بدون ملاحظه اصولی که رعایت آنها در مقرراتگذاری ضروری است، مقررات وضع می‌کنند.

در نوشته یکی از صاحب‌نظران، می‌توان به نسبت و ارتباط همه‌جانبه میان کمیّت و کیفیت قانون پی‌برد: «وجود انبوه قوانین و مقررات بی‌شمار به‌عنوان عامل مخل دسترسی به قانون<sup>۱</sup> و شفافیت و گاه کارآمدی آن تلقی می‌شود. کمیّت قانون به کیفیت آن صدمه می‌زند. مقررات‌زدایی به‌دنبال کاستن شمار قوانین (قانون کم‌تر بهتر است) و آسان‌سازی آن است. اخیراً این تمرکز بر کیفیت قانون در معنای وسیع‌تر به‌کار برده شده و این اندیشه مطرح شده است اگر مرجعی در هر حال، قانونی را تصویب می‌کند، مرجع دیگری باید کیفیت آن را ارتقا دهد... مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم (متلائم)<sup>۲</sup> 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»<sup>۳</sup>.

نکته دوم این است که به‌دلیل ارتباط وثیق میان کمیّت و کیفیت مقررات، گاه برخی از ویژگی‌های مقررات در وضعیتی قابل تعریف است که بین وجوه کمیّت و کیفیت، در نوسان است. روشن‌ترین نمونه، ویژگی ثبات مقررات است که چنان‌که گفته شد، یکی از ویژگی‌های اساسی برای حمایت از محیط قابل اطمینان برای کسب‌وکار است. ویژگی ثبات از یک‌سو به کمیّت مرتبط است از آن جهت که اقدام مقرراتگذار به تصویب پی در پی مقررات متعدد در موضوع مشابه، تهدیدی برای ثبات نظام حقوقی محسوب می‌شود، اما از سوی دیگر، ویژگی ثبات می‌تواند به همان اندازه به کیفیت مقررات مربوط باشد؛ به این معنی که قانون یا آیین‌نامه‌ای که محصول فرآیندی کارشناسی شده و تخصصی نباشد، از ویژگی ثبات برخوردار نیست.

آنچه گفته شد، به روشنی در یکی از گزارش‌های «مرکز کارآفرینی بین‌المللی» درخصوص تأثیر مختصات نظام حقوقی بر محیط کسب‌وکار، قابل مشاهده است. در این گزارش آمده است: نظام‌هایی که فاقد سازوکارهای نظارتی، نظیر تفکیک قوا و رویه‌های شفاف، باشند. مستعد تمرکز قدرت هستند و غالباً دچار تغییرات حقوقی مقرراتی و بودجه‌های دولتی پرنوسانی دارند. همین امر، یعنی بی‌ثباتی و ابهام مقررات، موجب افزایش ریسک عدم رعایت قانون و افزایش هزینه‌های کسب‌وکار خواهد شد. به همین ترتیب، فقدان شفافیت‌های بودجه‌ای و پاسخگویی، سبب بودجه‌های پرنوسان برای نهادهای دولتی خواهد شد که تأمین کالاها و خدمات را برعهده دارند. بودجه‌های پرنوسان، به نوبه خود، توانایی نهادهای دولتی را در مدیریت و ضمانت اجرای سریع و سازگار

1. Accessibility  
2. Coherent

۳. مویل، پیشین، ص ۲۸۰.

مقررات و سیاست‌ها محدود می‌سازد. چنین شرایط بی‌اطمینانی و ناکارآ، به وخامت شرایط سرمایه‌گذاری منجر خواهد شد که مانع از توسعه کسب‌وکار و سرمایه‌گذاری کارفرمایان می‌شود.<sup>۱</sup> چنان‌که مشاهده می‌شود، در مطلب بیان شده، در موضوع کمیّت و کیفیت مقررات، به نحو کاملاً پیوسته و مرتبط مورد توجه قرار گرفته‌اند و تأثیرات آنها بر محیط کسب‌وکار تبیین شده است.

#### ۴. تحلیلی از توصیه‌های گزارش «انجام کسب‌وکار» راجع به مقررات

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، فرض اصلی شاخص «انجام کسب‌وکار» آن است که فعالیت‌های اقتصادی نیازمند «مقررات خوب» است. این مقررات شامل مقررات مربوط به فرآیند تأسیس بنگاه، رعایت حق مالکیت، هزینه‌های حل اختلاف و طرح دعوی، کیفیت پیش‌بینی‌پذیری تحولات اقتصادی، و مقررات مربوط به تضمین روابط قراردادی است.<sup>۲</sup> در سطور پیشین توضیح داده شد که وصف «خوب» و مطلوب بودن مقررات می‌تواند معطوف به جنبه کمیّت، کیفیت یا هر دو باشد. بر همین مبنا، به‌کارگیری دو اصل در مقرراتگذاری راجع به کسب‌وکار ضروری دانسته شده است.

- نخست وضع مقررات صرفاً باید در مواقعی صورت گیرد که ترتیبات یا نظام حل‌وفصل ترافعات بدون مراجعه به دستگاه قضایی برای نائل شدن به رفتار خوب کافی نباشد،  
- دوم صرفاً در صورتی مقررات وضع شود که قابلیت کافی برای اجرا وجود داشته باشد. با توجه به دو اصل مذکور، چنین نتیجه‌گیری شده است که کشورهایی که عملکرد آنها در حوزه مقرراتگذاری، قابل قبول ارزیابی می‌شود، مؤلفه‌های زیر را در مقرراتگذاری مد نظر قرار داده‌اند:

- ساده‌سازی و اصلاح مقررات در بازارهای رقابتی،

- تمرکز بر ارتقا و بهبود حقوق مالکیت،

- گسترش به‌کارگیری فناوری،

- کاهش درگیری دادگاه در مسائل مربوط به کسب‌وکار،

- پیوسته نگاه داشتن فرآیند اصلاحات.<sup>۳</sup>

در این قسمت از نوشتار تلاش می‌شود با مروری بر توصیه‌های «گزارش انجام کسب‌وکار» (به‌ویژه گزارش‌های سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۶)، مهمترین ویژگی‌های مقررات و مقرراتگذاری مؤثر بر محیط کسب‌وکار را شناسایی شود.

۱. مرکز کارآفرینی بین‌المللی، پیشین، ص ۳۵۵، عبارت‌ها با اندکی تغییر ذکر شده است.

۲. ر.ک.: علوی‌منش، پیشین، ص ۴.

۳. بانک جهانی، پیشین، ص ۲۴۳.



#### ۴-۱. مهمترین توصیه‌های راهبردی کسب‌وکار

در گزارش‌های متعدد «انجام کسب‌وکار» و دیگر گزارش‌های مرتبط با موضوع مورد بحث، با ابتنای بر نظریه‌ها و آموزه‌های متعدد، توصیه‌هایی برای ایجاد محیط مناسب برای ارتقای شرایط کسب‌وکار ارائه شده است. گرچه برخی از پیش‌فرض‌ها و طبعاً توصیه‌ها، به‌ویژه در «گزارش انجام کسب‌وکار»، توسط برخی از صاحب‌نظران به چالش کشیده شده است،<sup>۱</sup> با این‌حال، بسیاری از جهت‌گیری‌ها و توصیه‌های مندرج در گزارش‌های مذکور، توصیه‌هایی هستند که می‌توان گفت درخصوص مفید بودن آنها برای بهبود محیط کسب‌وکار اجماع وجود دارد. در گزاره‌هایی که می‌توان آنها را راهبردهای کلان گزارش‌های مربوط به کسب‌وکار تلقی کرد، هم پیش‌فرض و هم راهکار قابل مشاهده است. برای نمونه، موارد زیر قابل توجه است.

##### ۴-۱-۱. افزایش رسمی شدن فعالیت‌های اقتصادی از طریق مقررات ساده و واضح

یکی از دغدغه‌های اقتصاددانان، رسمی شدن هرچه بیشتر فعالیت‌های اقتصادی از طریق پیشنهاد مشوق‌های مختلف بوده است، چراکه اقتصاد غیررسمی یکی از مهمترین عوامل ناکارآمدی، عدم شفافیت و فساد اقتصادی دانسته شده است. در این راستا، یکی از جهت‌گیری‌های اصلی در گزارش «انجام کسب‌وکار»، سوق دادن فعالیت‌های اقتصادی به سمت رسمی شدن است که در این نوشتار، با تمرکز بر ویژگی‌های مقررات به برخی از آنها اشاره خواهد شد.

در گزارش سال ۲۰۰۴ چنین تحلیل شده است که در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای درحال توسعه، حجم مقررات بسیار زیاد است، درحالی که چه بسا ابزارهای دیگر برای تمشیت مسئله مورد نظر کفایت می‌کنند. ازسوی دیگر، پیچیدگی و حجم بیش از اندازه مقررات، اسباب عدم اجرای آنها را فراهم می‌کنند. چنین روشی در مقرراتگذاری به‌جای آنکه زمینه اجرای مقررات را مهیا کند، صاحبان مشاغل را گرفتار تصمیم‌گیری‌های بازرسان و کارمندان دولتی می‌کند که خود می‌تواند سبب افزایش فساد، ازجمله پرداخت و دریافت رشوه، شود. در این وضعیت میزان کسب‌وکار رسمی کاهش یافته و بخش عمده‌ای از آن به‌صورت غیررسمی انجام خواهد شد.<sup>۲</sup>

۱. برای نمونه، ر. ک.: بنیتو ارونادا، «دام‌هایی که باید به هنگام سنجش نهادها از آن دوری کرد؛ آیا گزارش انجام کسب‌وکار به کسب‌وکار لطمه می‌زند؟»، در: حجت دهقان‌بنادکوکوی و اصلان قودجانی، «نقدی بر گزارش انجام کسب‌وکار جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۸۷۳، تیرماه ۱۳۹۰، مشخصات منبع اصلی مقاله به این شرح است:

Bennitto Arrunada, "Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is Doing Business Damaging Business?", *Pompeu Fabra University*, 24 August, 2007.

۲. بانک جهانی، پیشین، ص ۲۴۴.

یکی از مواردی که در گزارش ۲۰۰۶ تصریح شده این است که چنان‌که کارآفرینان برای فعالیت‌های اقتصادی با مقررات پیچیده و دشوار و متعدد مواجه شوند، فعالیت‌های خود را به سمت اقتصاد غیررسمی سوق می‌دهند. این وضعیت که با عبارت «بار مقرراتی بیش از حد»<sup>۱</sup> از آن یاد شده است، سبب رویگردانی فعالان اقتصادی از فضای رسمی فعالیت خواهد شد. این رویگردانی، امکان فعالیت در فضایی با نگرانی کم‌تر در خصوص امنیت شغلی را برای آنان فراهم می‌کند.<sup>۲</sup>

چنان‌که در گزارش ۲۰۱۰ «انجام کسب‌وکار» نیز آمده است، تحلیل‌ها نشانگر آن است که پیچیده بودن مقررات تشکیل و ثبت شرکت‌ها، نه تنها باعث افزایش تولید، سرعت بخشیدن به کارها و کاهش آلودگی نمی‌شود، بلکه سرمایه‌گذاری خصوصی را محدود کرده و افراد را وادار به وارد شدن در اقتصاد غیررسمی می‌کند.<sup>۳</sup>

همچنین در توضیح مربوط به نماگر «شرایط مقررات کسب‌وکار مجوزها»<sup>۴</sup> تصریح شده است چنان‌که مقررات مربوط به ساختمان‌سازی بسیار دشوار<sup>۵</sup> باشد، این فعالیت به سمت اقتصاد غیررسمی سوق داده خواهد شد؛ گرچه همان‌جا بر این نکته نیز تأکید شده است که تصویب مقررات سختگیرانه در بخش ساختمان‌سازی به مرگ‌ومیر کمتر، به‌ویژه کارگران، در این بخش منجر خواهد شد.<sup>۶</sup>

#### ۲-۱-۴. ویژگی انعطاف‌پذیری مقررات و انطباق آنها با معیارهای مندرج در کنوانسیون بین‌المللی

از جمله مهمترین توصیه مبنی بر انطباق مقررات در حوزه کسب‌وکار با معیارهای مندرج در کنوانسیون‌های بین‌المللی، معیارهای مربوط به مقررات کار و اشتغال است. در گزارش ۲۰۱۰ «انجام کسب‌وکار» توصیه شده است که مقررات مربوط به اشتغال باید زمینه را برای شکل گرفتن قراردادهای بهینه میان کارگران و کارفرمایان فراهم کنند تا کارگران در مقابل تبعیض یا رفتارهای غیرمنصفانه مصون بمانند. در این گزارش، انعطاف‌پذیری در مقررات استخدام، ساعات کاری و مقررات اخراج، براساس مقررات تصویب شده توسط سازمان بین‌المللی کار مورد بررسی قرار

#### 1. High Regulatory Burdens

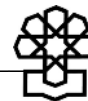
۲. بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، فضای کسب‌وکار در سال ۲۰۰۶ (ایجاد فرصت‌های شغلی)، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، ص ۴۲. لازم به توضیح است که در کتاب مورد استفاده، اسامی سیمون دیانکوف و کارالی مکیش به‌عنوان پدیدآورنده گزارش روی جلد ذکر شده است. درحالی که پدیدآورنده این اثر، اشخاص حقوقی اشاره شده هستند و افراد مذکور، سرپرستی تهیه این گزارش را برعهده داشته‌اند.

۳. بانک جهانی، «سهولت کسب‌وکار در ایران؛ گزارش بانک جهانی در مورد فضای کسب‌وکار ایران در سال ۲۰۱۰»، ترجمه حمید پاداش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۱۲۸، بهمن‌ماه ۱۳۸۸، ص ۵۵.

۴. چنان‌که در ابتدای نوشتار اشاره شد، این نماگر در گزارش «انجام کسب‌وکار» سال ۲۰۰۹، جای خود را به نماگر «کسب مجوزهای ساخت‌وساز» داده است.

#### 5. Burdensome

۶. همان، ص ۲۹.



گرفته است و کشورهای واجد امتیاز بالاتر شده‌اند که مقررات آنها یا استانداردهای سازمان بین‌المللی کار انطباق بیشتری داشته است.<sup>۱</sup>

در بحث مقررات مربوط به کار، ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های خاصی وجود دارد به‌عنوان نمونه، برقراری تعادل میان حمایت از کارگران از یک‌سو و انعطاف‌پذیری بازار نیروی کار از سوی دیگر، یکی از این پیچیدگی‌ها محسوب می‌شود.<sup>۲</sup> چنان‌که در گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۱۰ راجع به ایران توضیح داده شده است، در کشورهای درحال توسعه، گرایش افراطی قانونگذار به یکی از دو جهت (حمایت افراطی از کارگران یا انعطاف‌پذیری بیش از حد بازار نیروی کار، به‌ویژه از طریق مقررات انعطاف‌پذیر) سبب شده کارفرمایان و کارگران به سمت بخش غیررسمی سوق داده شوند. تحلیل نظام‌های اقتصادی مختلف بیانگر آن است که مقررات اشتغال، عموماً در جهت افزایش دستمزد و همچنین افزایش طول مدت اشتغال نیروی کار است، اما چنان‌که چنین مقرراتی واجد خصیصه انعطاف‌ناپذیری<sup>۳</sup> باشند، آثار جانبی نامطلوبی بر اقتصاد مترتب خواهد بود؛ از جمله کاهش ایجاد شغل، کوچک‌تر شدن حجم شرکت‌ها، کاهش سرمایه‌گذاری در ت «حقیق و توسعه»،<sup>۴</sup> طولانی شدن مدت بیکاری، فرمایش مهارت‌های نیروی کار و کاهش رشد بهره‌وری.<sup>۵</sup> از سوی دیگر، چنان‌که در گزارش ۲۰۰۶ ذکر شده است، چنان‌که مقررات مربوط به کار و اشتغال انعطاف‌پذیر<sup>۶</sup> باشند، بهره‌وری و قدرت رقابتی توسط بنگاه‌ها افزایش می‌یابد، هزینه‌های کسب‌وکار کاهش می‌یابد و می‌توان مزایای آزادسازی تجاری بهره برد.<sup>۷</sup>

اما مزایای برشمرد شده که با تصویب مقرراتی با وصف انعطاف‌پذیر (یعنی عدم ثبات و اصلاح براساس شاخص‌های متعدد اقتصادی) قابل دستیابی است، چه‌بسا هزینه‌ای گزاف برای کارگران به‌دنبال داشته باشد و آن، اختلال در نظام تأمین اجتماعی به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه است. بنابراین گرچه باید در مقرراتگذاری در حوزه‌هایی همچون انواع بیمه‌ها، امور مربوط به اتحادیه‌های کارگری، سختی کار، مالیات تأمین اجتماعی و سایر اینها، به ویژگی انعطاف‌پذیری مقررات توجه داشت،<sup>۸</sup> اما این امر باید با ملاحظات سنجیده صورت گیرد.

بنابراین، در تصویب مقررات مربوط به اشتغال و کار باید تلاش شود دو ملاحظه به ظاهر

۱. بانک جهانی، پیشین، ص ۱۴.

۲. ر. ک.: بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، ص ۵۵.

۳. «rigid»؛ در متن مورد استفاده، این واژه با معادل «چسبندگی» ترجمه شده است؛ بانک جهانی، همان.

4. Research and Development (R@D)

۵. همان.

6. Flexible

۷. بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، ص ۵۵.

۸. ر. ک.: همان، صص ۴۳-۴۵.

متناقض مورد توجه قرار گیرد؛ حمایت از کارگران - که در واقع هدف اصلی چنین مقرراتی است - و دستخوش آسیب نشدن نظام تأمین اجتماعی و حمایتی از یک‌سو<sup>۱</sup> و در امان نگاه داشتن اقتصاد از آثار جانبی مقررات ازسوی دیگر.

شاید بتوان اصلاحات مربوط به این نماگر و سرانجام حذف آن در گزارش ۲۰۱۱ «انجام کسب‌وکار» به بعد را ناشی از همین پیچیدگی‌ها و تناقض‌ها داشت. توضیح اینکه تا گزارش سال ۲۰۰۶، نماگر مربوط به این موضوع با عنوان «استخدام و اخراج کارگران»<sup>۲</sup> مورد ارزیابی قرار می‌گرفت. از سال ۲۰۰۷، نماگر «استخدام کارگران»<sup>۳</sup> جایگزین نماگر پیشین شد و در آخر، از گزارش سال ۲۰۱۱ به بعد، این نماگر حذف شد. شاید سوءتغییرها از این نماگر و سوءاستفاده‌هایی که در جهت ارتقای این نماگر صورت می‌گرفته و موجب اجحاف به حقوق کارگران می‌شده است، از جمله دلایلی است که تدوین‌کنندگان پروژه را بر آن داشته تا به‌طور کلی از به‌کارگیری این نماگر به‌عنوان یکی از نماگرهای ارزیابی شاخص سهولت انجام کسب‌وکار صرف‌نظر کنند.<sup>۴</sup>

### ۳-۱-۴. مراحل کمتر و رویه‌های ساده‌تر و روان‌تر

با توجه به آنچه درخصوص «گزارش انجام کسب‌وکار» گفته شد، می‌توان چنین نتیجه گرفت که مهمترین راهبرد این گزارش در بهبود محیط کسب‌وکار، کاهش «مراحل»<sup>۵</sup> در هریک از نماگرهای مورد ارزیابی است. در متن گزارش‌های این پروژه، به دفعات از واژه «Procedures» استفاده شده است. گرچه این واژه، به‌ویژه در زبان حقوقی، به معنای رویه‌ها، اقدامات یا آیین‌هاست، اما به‌نظر می‌رسد نزدیک‌ترین معنا برای آن در زمینه مورد بررسی، مراحل باشد. در واقع برای «سهولت» هرچه بیشتر انجام کسب‌وکار، آنچه محوری است، مراحل کمتر و کم‌هزینه‌تر و روان‌تر در

۱. شواهدی در گزارش انجام کسب‌وکار ۲۰۰۶ وجود دارد که بیانگر تأثیر منفی وضع مقررات حمایتی بر محیط کسب‌وکار است. برای نمونه در سال ۱۹۷۴، وزارت صنایع فرانسه، مقرراتی وضع کرد که از بنگاه‌های کوچک برای رقابت در مقابل فروشگاه‌های زنجیره‌ای حمایت می‌کرد. در همین راستا، مجوزهای منطقه‌بندی (Zoning Permits) با تشخیص شوراهای شهر صرفاً به تعدادی محدود صادر شد؛ این امر بر اشتغال بخش خرده‌فروشی تأثیر منفی گذاشت و دستکم ۱۰ درصد از رشد بخش مذکور جلوگیری کرد. همان، ص ۴۱.

2. Hiring and Firing Workers

3. Employing Workers

۴. ارزیابی مقررات مربوط به اشتغال به‌رغم چالش‌برانگیز بودن، یکی از مهمترین نماگرهای مورد بررسی در گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار محسوب می‌شود. برای نمونه می‌توان از شاخص محیط کسب‌وکار در آمریکا نام برد که توسط بنگاه «گرنث ثورنتون» (Grant Thornton) تدوین شده است و یکی از گروه‌ها در آن «مقررات اشتغال» است؛ با این گروه شامل عوامل بیمه جبرانی و بیمه بیکاری کارگران است؛ ر.ک.: مریم احمدیان، «مروری بر تجربیات برخی کشورها در ارزیابی محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۱۰۸۲، مهرماه ۱۳۹۰، ص ۳.

همچنین در گزارش پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس، یکی از مؤلفه‌های ۲۲ گانه، «محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار» است. ر.ک.: سیاح، پیشین.

5. Procedures



فرآیندهای مختلف آغاز، در حین فعالیت و پایان بنگاه‌های اقتصادی است.

چنان‌که در گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۰۴ تحلیل شده است، کشورهای پردرآمد، کمتر به وضع مقررات برای همه امور مربوط به کسب‌وکار می‌پردازند. به‌نحوی که تعداد متوسط مراحل برای شروع یک کسب‌وکار جدید در کشورهای پردرآمد هفت مورد، در کشورهای با درآمد بالاتر از متوسط ۱۰ مورد و در کشورهای با درآمد پایین‌تر از متوسط ۱۱ مورد است. به همین ترتیب تعداد متوسط مراحل ضروری برای اجرای یک قرارداد از ۱۸ مورد در کشورهای پردرآمد، به ۲۷ مورد در کشورهای با درآمد متوسط و ۳۰ مورد در کشورهای کم‌درآمد می‌رسد.<sup>۱</sup>

وجود مقررات متعدد که تبعیت و اجرای آنها بسیار پرهزینه و زمانبر است، می‌تواند یکی از مهمترین زمینه‌های بروز فساد اداری - مالی در هر کشور به‌شمار رود. نتایج یک بررسی در ۸۵ کشور مؤید نتیجه پیش‌گفته است. به‌عنوان مثال، در بولیوی به‌طور میانگین، باید ۱۷ مرحله در ظرف ۶۳ روز کاری و در بدترین شرایط، بیش از ۲۰ مرحله در ۸۲ روز کاری، برای تأسیس یک واحد کسب‌وکار طی شود. نتایج چنین وضعیتی آن است که نخست، دولت از ارائه خدمات و صدور مجوزهایی که به‌هنگام و کم‌هزینه باشد، ناتوان است و دوم، عملکرد کارمندان برای انجام این مراحل متعدد توأم با فساد اداری، به‌ویژه رشوه‌گیری است و در واقع مراحل متعدد، بسترساز فساد و سوءاستفاده خواهد بود.<sup>۲</sup>

همچنین نمونه‌های زیر در این خصوص در گزارش ۲۰۰۶ قابل ذکر است:

- در یکی از جداول گزارش مذکور، کشورها براساس «مراحل» (با واحد تعداد)، «زمان» (با واحد روز) و «هزینه» (با واحد درصد از ارزش ملک) در سه قسمت جداگانه رتبه‌بندی شده‌اند. عنوان جدول مذکور به این شرح است: «چه کشوری به بیشترین و کمترین مقررات‌گذاری در خصوص ثبت مالکیت اقدام کرده است؟». <sup>۳</sup> با دقت در عناوین و اعداد مندرج در جدول در خواهیم یافت که آنچه مورد نظر تدوین‌کنندگان گزارش است، نه تعداد مقررات، بلکه «مراحل» مربوط به ثبت مالکیت است که در واقع از طریق وضع مقررات (یک یا چند مقررره) صورت می‌گیرد. بر همین مبناست که یکی از توصیه‌ها برای تسهیل مراحل ثبت مالکیت در گزارش مورد بررسی،

۱. رک: بانک جهانی، گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)، صص ۲۲۶-۲۲۷.

۲. مرکز کارآفرینی بین‌المللی، پیشین، صص ۳۷۷-۳۷۸.

3. Who Regulate Property Registration the Least-and Who the Most?

در متن مورد استفاده، عبارت مذکور چنین ترجمه شده است: «تفکیک کشورها بر اساس کمترین و بیشترین مقررات مربوط به ثبت اموال»؛ بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، ص ۶۱. چنان‌که در متن توضیح خواهیم داد، به‌نظر می‌رسد این ترجمه صحیح نباشد.

ساده‌سازی<sup>۱</sup> و ترکیب مراحل<sup>۲</sup> ذکر شده است.<sup>۳</sup>

- در نماگر مربوط به اجرای قراردادهای توضیح داده شده است که گرچه حقوقدانان اغلب استدلال می‌کنند که «الزامات رویه‌ای سختگیرانه»<sup>۴</sup> به انصاف بیشتری منجر می‌شود، اما دستکم در کشورهای درحال توسعه این استدلال پذیرفتنی نیست. چراکه به هر میزان مراحل و رویه‌های بیشتری مقرر شود، به همان میزان آگاهی و فهم و طبعاً اجرای آنها برای بنگاه‌ها دشوارتر خواهد بود. نتیجه این وضعیت، روی آوردن بیشتر بنگاه‌ها به روش‌های غیررسمی ساده برای اجتناب از درگیر شدن در مراحل و رویه‌های متعدد، پیچیده و پرهزینه ناشی از مراجعه به دادگاه‌ها خواهد بود. در یک نظرسنجی انجام شده توسط بانک جهانی از ۱۰۰۰ بنگاه اقتصادی در ۸۲ کشور، این نتیجه حاصل شد که مراحل و رویه‌های کمتر، با انصاف و بی‌طرفی بیشتر در ارتباط است، چراکه دستکم سبب افزایش مراجعه به دستگاه قضایی و افزایش اعتبار نهادهای قضایی خواهد شد.<sup>۵</sup>

- در نماگر پرداخت مالیات، چنین استدلال شده است که حذف مراحل متعدد و گسترده مربوط به پرداخت مالیات، مدت‌زمانی را که یک بنگاه باید برای صرف رعایت مقررات مالیاتی صرف کند را کاهش می‌دهد و این امر می‌تواند به بهبود محیط کسب‌وکار کمک کند.<sup>۶</sup>

- از دیگر نکات قابل توجه گزارش ۲۰۰۶ برای درک اهمیت مراحل در هریک از نماگرها، جدولی است که برمبنای «مراحل» (با واحد تعداد)، «هزینه» (با واحد درصدی از درآمد سرانه به دلار) و «حداقل سرمایه مورد نیاز» (با واحد درصدی از درآمد سرانه به دلار)، کشورها را برمبنای ملاحظه کیفیت مقررات درخصوص آغاز کسب‌وکار رتبه‌بندی کرده است.<sup>۷</sup> در اینجا نیز ملاک، نه تعداد مقررات، بلکه سهولت یا دشواری مراحل (به‌ویژه با توجه به تعداد آنها) مد نظر است.

#### 1. Simplifying

#### 2. Combining Procedures

۳. همان، ص ۶۳. توصیه‌هایی شبیه به توصیه‌های مذکور در دیگر گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار نیز قابل مشاهده است. برای نمونه، در یکی از گزارش‌های بانک جهانی درخصوص کشور چین، سیاست‌هایی به این شرح برای «ارتقای کارآیی دولت» پیشنهاد شده است: ساده‌سازی بیشتر فرآیند کسب مجوز و سایر فرآیندهای مرتبط با شروع کسب‌وکار، حذف مزیت‌های مالیاتی، ارتقای انعطاف‌پذیری نیروی کار از طریق بهبود حمایت‌های کارگری و ساده‌سازی مقررات کار و فراهم کردن حمایت‌های مقرراتی بیشتر برای وام‌دهندگان؛ ر. ک.: احمدیان، پیشین، صص ۱۱-۱۲.

#### 4. Stricter Procedural Requirments

۵. ر. ک.: بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، ص ۱۴۹.

۶. همان، ص ۱۱۴.

۷. همان، صص ۲۰-۲۱.



## ۴-۲. عملکرد برخی کشورها در خصوص بهبود محیط کسب و کار با توسل به تصویب و

### اصلاح مقررات

پیش‌تر گفته شد که بانک جهانی در پروژه «انجام کسب و کار»، با توسل به یازده نماگر، به ارزیابی محیط کسب و کار در کشورهای مختلف می‌پردازد. بخش مقدماتی این گزارش‌های سالیانه، حاوی تحلیل‌هایی راجع به محیط کسب و کار و توصیه‌هایی است که بخش عمده‌ای از آن، به موضوع مقررات بازمی‌گردد. در این قسمت، فهرستی از توصیه‌های این گزارش در خصوص اصلاح و تصویب مقررات ارائه می‌شود.

### ۴-۲-۱. تصویب مقررات جدید

بسیاری از اصلاحات توصیه شده در گزارش «انجام کسب و کار»، مربوط به اصلاح مقررات در هریک از نماگرهای مورد ارزیابی است. به همین ترتیب، در گزارش عملکرد کشورهای مختلف نیز تصویب قوانین و آیین‌نامه‌های جدید برای بهبود محیط کسب و کار از اهمیت شایان توجهی برخوردار است.

برای نمونه، چنان‌که در گزارش ۲۰۰۶ آمده است، در منطقه آمریکایی لاتین، کشورهای هندوراس و دومینیکن، قوانین جدیدی راجع به مالکیت به تصویب رسانده‌اند که به نظر تدوین‌کنندگان گزارش، می‌تواند به بهبود نماگر ثبت احوال منجر شود. در هندوراس براساس این قانون جدید، ثبت مالکیت از حوزه صلاحیت دادگاه‌ها خارج و به نهادی وابسته به قوه مجریه واگذار شده است. همچنین عربستان با وضع قانون، نخستین مؤسسه ثبت مالکیت در این کشور را تأسیس کرده است.<sup>۱</sup>

در قسمت دیگری از این گزارش آمده است که شرایط دریافت اعتبار در چین در حال بهبود است؛ چراکه با تصویب قانون مالکیت، شمول دارایی‌هایی که می‌توانند به‌عنوان وثیقه مورد استفاده قرار گیرند، گسترش داده شده است.<sup>۲</sup>

همچنین در گزارش مورد بحث، یکی از مهمترین راهکارها برای به اشتراک‌گذاری اطلاعات اعتباری،<sup>۳</sup> تصویب مقررات جدید ذکر شده است؛ مقرراتی که رفع‌کننده موانع به اشتراک‌گذاری اطلاعات اعتباری است. از جمله کشورهایی که با تصویب مقرراتی در جهت مذکور، موفق به بهبود نماگر دریافت اعتبار شده‌اند، هند، نیکاراگوئه، نیوزلند و قزاقستان هستند.<sup>۴</sup> همچنین در صربستان و

۱. همان، صص ۲۸-۲۹.

۲. همان، ص ۷۱.

3. Sharing Credit Information

۴. همان، ص ۷۳.

موتنه‌نگرو نیز با اجرای قانون جدید راجع به وثیقه‌ها، این امکان برای کارآفرینان فراهم شده تا از تمامی اموال خود به‌عنوان وثیقه، بدون واگذاری مالکیت خود، استفاده کنند.<sup>۱</sup>

از دیگر اصلاحات رایج در نظام حقوقی، گردآوری<sup>۲</sup> مقررات موجود و تصویب مجدد آنها در قالب قانونی جدید است. برای نمونه می‌توان به اصلاحات قانونی در کشور ویتنام اشاره کرد که برای نخستین بار، قانونی راجع به مجوز اصلی ساخت‌وساز را به تصویب رساند. قانون مذکور، در واقع گردآوری آیین‌نامه‌هایی بود که توسط وزارت مسکن وضع شده بود.<sup>۳</sup>

حذف مقرراتی که مانع کسب‌وکار ارزیابی شده‌اند و نیز حذف مراحل دست‌وپاگیر نیز باید از طریق وضع قانون یا آیین‌نامه‌ای جدید صورت گیرد. برای نمونه، گرجستان با تصویب «قانون صدور مجوز»،<sup>۴</sup> لزوم اخذ مجوز برای ۹۰۹ فعالیت تجاری را به ۱۵۹ فعالیت کاهش داد.<sup>۵</sup> همچنین در همین زمینه، بلغارستان، قانونی با عنوان «قانون تنظیم مقررات اداری»<sup>۶</sup> را به‌عنوان جایگزینی برای ۱۵۰۰ ماده قانونی که پیش از این حاکم بودند،<sup>۷</sup> به تصویب رسانده است.<sup>۸</sup>

از کشور لهستان نیز به‌عنوان یکی از کشورهای که در سال ۲۰۰۴ در جهت اصلاح نظام صدور مجوز برای کسب‌وکار گام‌هایی برداشته است، تمجید شده است. این کشور با تصویب مصوبه‌ای با عنوان «قانون آزادی فعالیت‌های اقتصادی»<sup>۹</sup>، بیش از ۶۰۰ مورد از مقرراتی که دریافت مجوز را در سطح ملی و محلی ضروری می‌دانست، لغو کرد. اصلاحات مذکور با دو هدف کاهش تعداد مقررات مربوط به صدور مجوز و الزام تصویب هر مقرر جدید توسط پارلمان در حوزه کسب‌وکار صورت گرفت.<sup>۱۰</sup>

## ۲-۲-۴. اصلاح مقررات

آنچه در مطلب پیشین گفته شد، مربوط به تصویب مقررات جدید، به‌ویژه قانون، در جهت بهبود محیط کسب‌وکار بود، اما آنچه در اغلب کشورها رایج است، رفع موانع و فراهم کردن زمینه‌ای مساعد برای فعالیت اقتصادی از طریق اصلاح مقررات است. نمونه‌های متعددی از گزارش‌های

۱. همان، ص ۷۶.

2. Compilation

۲. همان، ص ۳۳.

۴. همان، ص ۱۰۹.

۵. همان، ص ۳۳.

6. Law on Administrative Regulation

۷. در متن اصلی گزارش انجام کسب‌وکار ۲۰۰۶، از عبارت «Pieces of legislation» استفاده شده است که به‌نظر می‌رسد معطوف به مفاد پراکنده قانونی در زمینه مورد بحث باشد، نه تعداد قوانین یا آیین‌نامه‌های مستقل.

۸. همان، ص ۳۳.

9. Freedom of Economic Activity Act

۱۰. همان، ص ۲۲.



«انجام کسب‌وکار» در این ارتباط قابل ذکر است، از جمله موارد زیر:

اصلاح و به‌عبارت روشن‌تر، «بازنویسی» قانون شرکت‌ها، از جمله اصلاحات توصیه شده در گزارش‌های انجام کسب‌وکار است. اصلاح این قانون می‌تواند ورود بنگاه‌های اقتصادی را به عرصه کسب‌وکار تسهیل و تسریع کند و هزینه‌های راه‌اندازی کسب‌وکار را کاهش دهد. همچنین این امر سبب خواهد شد حجم کار دادگاه‌های تجاری<sup>۱</sup> به دلیل کاسته شدن از موارد ثبتی و پرونده‌های بنگاه‌های مختلف، سبک‌تر شده و به‌جای آن بتوانند به وظیفه اصلی خود که حل‌وفصل دعاوی است بپردازند.

برای نمونه در قسمتی از گزارش ۲۰۰۴ زیر عنوان نماگر راه‌اندازی کسب‌وکار، از تصویب «قانون بنگاه‌های نوپا»<sup>۲</sup> در اتریش یاد شده که در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید و تمام هزینه‌های ثبتی به موجب آن لغو و بخشی از بار سنگین رویه‌ها کاهش یافت. با تصویب این قانون، تعداد کسب‌وکارهای ثبت شده از ۱۹۰۰۰ مورد در سال ۱۹۹۹ به ۲۶۰۰۰ مورد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت. همچنین «قانون بنگاه‌ها»<sup>۳</sup> در ویتنام که در ژانویه ۲۰۰۰ به تصویب رسید، به تأسیس ۵۰۰۰ شرکت خصوصی جدید منجر شد که دربرگیرنده ۷۵ درصد شرکت‌های جدید بود.<sup>۴</sup> بدین ترتیب، در دو کشور با سطح توسعه‌یافتگی متفاوت، نه اصلاح، بلکه بازنویسی قانون مربوط به شرکت‌ها و تصویب آن توانست به بهبود و محیط کسب‌وکار کمک کند.

- رایج‌ترین روش برای انجام اصلاحات در اجرای قراردادهای، روان‌سازی تجدیدنظرخواهی<sup>۵</sup> و تعیین سقف زمانی برای تشکیل پرونده‌هاست. در کشورهای برزیل، برونیدی، جمهوری چک و رومانی، اصلاح نظام اجرای قراردادهای از طریق اصلاح قوانین صورت گرفته است.<sup>۶</sup>

- اغلب اصلاحات درخصوص حمایت بیشتر از سرمایه‌گذاران، از طریق اصلاحات قانونی بوده

است. برخی از این اصلاحات به این شرح است:

- افزایش الزام به افشای دارایی‌ها،
- مقررانگذاری راجع به معاملات با طرف‌های مرتبط،
- تعریف وظایف مدیران،
- افزایش مجازات برای معاملات صوری،<sup>۷</sup>
- تعریف الزامات حسابرسی،

1. Comercial Courts  
2. Young Enterprise Law  
3. Enterprise Law

۴. بانک جهانی، گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)، ص ۱۰۶.

5. Streamline Appeals

۶. بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، صص ۱۳۸-۱۳۹.

7. Self-Dealing

در متن مورد استفاده، عبارت مذکور به «معاملات شخصی» ترجمه شده است؛ همان، ص ۸۹.

• ارائه مجموعه قواعد حکمرانی.<sup>۱</sup>

- طبق گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۰۶، ۱۵ کشور در سال ۲۰۰۴ به اصلاح قوانین حمایت از سرمایه‌گذاری اقدام کردند.<sup>۲</sup> از جمله کشور تایلند که اصلاحاتی جدی در قوانین مربوط به نحوه رفتار شرکت‌های عرضه شده در بورس به انجام رساند.<sup>۳</sup>

- در مورد همین نماگر (حمایت از سرمایه‌گذاران) در گزارش سال ۲۰۰۶ شده است که اگر مجارستان نیز مانند تایلند، مقررات مربوط به افشای دارایی‌ها را در جهت سختگیرانه‌تر اصلاح می‌کرد، سرمایه‌گذاری در سهام آن کشور تا ۵۰ درصد افزایش یافته و حجم معاملات نیز ۳۵ درصد بیشتر می‌شد.<sup>۴</sup>

- در نماگر تجارت خارجی، بر اصلاح مقررات مربوط به امور گمرکی و حمل‌ونقل، به‌ویژه در سطح منطقه‌ای، از طریق هماهنگ‌سازی و یکنواخت‌سازی مقررات تأکید شده است.<sup>۵</sup>

- در گفتار مربوط به نماگر دریافت اعتبار در گزارش به این موضوع اشاره شده است که در کشورهایمانند آذربایجان، کنیا و مقدونیه، این نماگر از طریق اصلاح قانون بانکی بهبود یافت.<sup>۶</sup>

- یکی از کشورهایمانند آذربایجان، کنیا و مقدونیه، این نماگر از طریق اصلاح قانون مالیات بر ارزش‌افزوده و مالیات بر درآمد موفق به کاهش پیچیدگی مقررات مربوط به مالیات شد، السالوادر بود. در گزارش مورد بحث، «دیوان سالاری مالیاتی»<sup>۷</sup> به‌عنوان یکی از موانع عمده کسب‌وکار تشخیص داده شده و اصلاحات السالوادر در قوانین مذکور در جهت بهبود این وضعیت ارزیابی شده است.<sup>۸</sup> در واقع اصلاح محتوای نظام حقوقی، به‌عنوان بخش مهمی از «مدیریت مالیاتی»<sup>۹</sup> مورد توجه قرار گرفته است.<sup>۱۰</sup>

### ۳-۲-۴. لغو مقررات

چنان‌که گفتیم، از آنجا که لغو مقررات غیرضروری و کارآمد اغلب با توسل به وضع مقررات جدید صورت می‌گیرد، این رویه در نوشتار حاضر در قسمت وضع مقررات مورد بررسی قرار گرفت، اما در برخی مواقع، مفاد متعددی در نظام حقوقی لغو می‌شود، بدون آنکه مفادی جدید جایگزین آن شود. در اینجا است که می‌توان از لغو یا حذف مقررات سخن گفت. به بیان روشن‌تر، «مقررات زدایی»

1. Governance Codes

۲. همان، صص ۸۸-۸۹.

۳. همان، ص ۹۷.

۴. همان.

۵. همان، صص ۱۲۶ و ۱۳۲.

۶. همان، ص ۷۳.

7. Tax Bureaucracy

8. Tax Administration

۹. همان، ص ۱۰۹.

10. Law on Issuance of Licenses and Permits



گاه از طریق وضع قانون یا آیین‌نامه، جدید صورت می‌گیرد که طی آن، قوانین یا مقررات متعدد، متناقض یا غیرضروری در قالب یک یا چند قانون یا آیین‌نامه جدید به تصویب می‌رسد، اما گاه مرجع مقرراتگذار صرفاً با رویکردی سلبی، مقررات یا مفادی از قوانین یا آیین‌نامه‌ها را غیرمعتبر اعلام می‌کند. قسم اخیر موضوع بررسی این قسمت است.

- چنان‌که پیش‌تر گفتیم یکی از موانع حقوقی که برای فرآیند دریافت اعتبار به‌عنوان یکی از نماگرهای گزارش «انجام کسب‌وکار»، موانع قانونی برای به اشتراک‌گذاری اطلاعات اعتباری است؛ مهمترین این موانع قانونی مربوط به مفاد محرمانگی<sup>۱</sup> در قوانین بانکی و مفاد معطوف به حفاظت از داده‌ها و همچنین حریم خصوصی است. در سال ۲۰۰۴، پانزده کشور در جهت حذف موانع مذکور برای به اشتراک‌گذاری داده‌ها اقدام کرده‌اند.<sup>۲</sup>

- در جدیدترین گزارش «انجام کسب‌وکار» (۲۰۱۲) به اقدامات دولت جدید انگلستان در جهت کاستن از حجم مقررات از اوایل سال ۲۰۱۰ اشاره شده است. گام‌های دولت مذکور شامل این موارد است: لغو مقرراتی که به‌عنوان مانعی برای رشد ارزیابی شده‌اند؛ وضع مقررات جدید صرفاً در جایی‌که هیچ بدیل معقول دیگری وجود ندارد و مقرراتگذاری آخرین راه‌حل محسوب می‌شود و در آخر، کاهش تعداد مقررات جدید و کاهش هزینه‌های مقررات برای کسب‌وکار.<sup>۳</sup>

## ۵. «کاهش بار مقررات» به‌مثابه راهبرد اصلی برای بهبود محیط حقوقی کسب‌وکار

چنان‌که در متن نوشتار به دفعات تأکید شد، به‌نظر می‌رسد هدف اصلی گزارش «انجام کسب‌وکار» و دیگر گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار، تسهیل فعالیت‌های اقتصادی است. مهمترین توصیه آنها برای نیل به هدف مذکور، کاستن از رویه‌ها و مراحل متعدد به‌ویژه از طریق کاهش و ساده‌سازی مقررات است، اما سؤال قابل طرح این است که در پایان، کدام‌یک از جنبه‌های کمیّت یا کیفیت مقررات برای محیط کسب‌وکار واجد اهمیت بنیادین و حیاتی است؟ در قسمت پایانی نوشتار، تلاش می‌شود به این سؤال پاسخ داده شود.

در یکی از جداول گزارش «انجام کسب‌وکار ۲۰۰۶»، مهمترین اصلاحات انجام شده در کشورها درخصوص صدور مجوز کسب‌وکار قید شده است؛ از جمله نکات قابل توجه در محتوای جدول مذکور این است که کشورهای بلغارستان، گرجستان و لهستان از طریق «کاهش تعداد مجوزهای مربوط به ساخت‌وساز» و کشورهای کرواسی و ویتنام از طریق «تصویب قوانین جدید»،

1. Secrecy Provision

۲. همان، ص ۷۸.

3. The World Bank, 2012, op. cit., p. 35.

موفق به بهبود این نماگر شده‌اند.<sup>۱</sup> بدین ترتیب چه‌بسا بتوان از طریق لغو یا کاهش مقررات، به هدف بهبود محیط کسب‌وکار نائل شد. بر همین مبناست که کسب رتبه بالاتر در ارزیابی براساس شاخص «سهولت کسب‌وکار»، مستلزم مقررات «کمتر» نیست. چراکه چه‌بسا حمایت از اعتباردهندگان و سرمایه‌گذاران یا تأسیس و بهبود دستگاه‌های ثبت اعتبار، نیازمند مقرراتگذاری، و طبعاً مقررات «بیشتر» باشد.

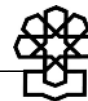
آنچه برای محیط کسب‌وکار حیاتی است، این است که کیفیت مداخله دولت در محیط کسب‌وکار از طریق مقرراتگذاری، به نحوی باشد که کمترین تأثیر سوء بر عملکرد بنگاه‌ها را به همراه داشته باشد. در گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار از آنچه گفته شد، با عبارت «بار مقررات» یاد شده است. «بار مقررات» چنین تعریف شده است: «دخاله و نفوذ حکومت در انجام کسب‌وکار... و هزینه‌هایی مشتمل بر تبعیت و سازگار شدن با الزامات مقرراتی، وصول مالیات‌ها و پاسخگویی و مطالبات اطلاعاتی حکومت». بدین ترتیب اساساً آنچه از بار مقررات مراد می‌شود، به خواسته‌ها و الزامات حکومت از یکسو و هزینه‌ها و پیامدهای آنها برای فعالان اقتصادی از سوی دیگر، باز می‌گردد.

درباره اهمیت بار مقررات در محیط کسب‌وکار در قسمتی از گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۰۴ آمده است: «کشورهایی همچون استرالیا، دانمارک، هلند و سوئد، بهترین تجربیات را در مقررات کسب‌وکار داشته‌اند. [بدین ترتیب که] مقررات آنها قادر به ایفای وظیفه اصلی کنترل کسب‌وکار، بدون تحمیل بار اضافی به آن، بوده است. در این کشورها، سرمایه انسانی مطلوب در امور اجرایی عمومی و استفاده از فناوری نوین، بار مقرراتی صاحبان کسب‌وکار را به حداقل می‌رساند. [زمانی] که بازارهای خصوصی فعال باشد، رقابت، نقش [مقررات] را به عهده می‌گیرد. این کشورها ترکیبی از مقررات ساده با تعاریف دقیق و حمایت از حقوق مالکیت را به کار گرفته و به [آنچه] رسیده‌اند که سایر کشورها در تقلای رسیدن بر آن هستند: تبدیل شدن مقرراتگذاران به خدمتگذاران مردم نه اربابان آنها].<sup>۲</sup>

نتیجه آنکه، بهبود کسب‌وکار مستلزم اتخاذ ترکیبی از تدابیر سلبی و ایجابی است؛ عدم مداخله، به‌ویژه با مقرراتگذاری حداقلی و همچنین مقررات‌زدایی، صرفاً یک روی سکه است. روی دیگر سکه، حمایت از حقوق مالکیت و مهیا کردن فضای رقابتی از طریق مقرراتگذاری «اصولی» است. آنچه برای حمایت از کارآفرینان و بهبود محیط کسب‌وکار اهمیت دارد، فعالیت در فضایی است که مقررات، نه بار و تکلیفی مالایطاق و اضافی بر دوش آنها، بلکه وسیله‌ای برای حمایت از آنها و سهولت و کارآمدی فعالیت‌هایشان باشد.

۱. بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، پیشین، ص ۲۲-۳۴.

۲. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، ص ۳۴.



۱. احمدیان، مریم. «مروری بر تجربیات برخی کشورها در ارزیابی محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۱۰۸۲، مهرماه ۱۳۹۰.
۲. ارونادا، بنیتو. «دام‌هایی که باید به هنگام سنجش نهادها از آن دوری کرد؛ آیا گزارش انجام کسب و کار به کسب و کار لطمه می‌زند؟»، در: حجت دهقان بنادکوکي و اصلان قودجانی، «نقدی بر گزارش انجام کسب و کار جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۰۸۷۳، تیرماه ۱۳۹۰.
۳. انگ، سوین. «تورم تقنینی و کیفیت قانون»، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۸۷-۱۰۷.
۴. باقری، محمود، نقش حقوق شرکت‌ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی‌سازی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۵. بانک جهانی و شرکت تأمین مالی بین‌المللی، *فضای کسب و کار در سال ۲۰۰۶ (ایجاد فرصت‌های شغلی)*، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶.
۶. بانک جهانی، «سهولت کسب و کار در ایران؛ گزارش بانک جهانی در مورد فضای کسب و کار ایران در سال ۲۰۱۰»، ترجمه حمید پاداش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات محیط کسب و کار، شماره مسلسل ۱۰۱۳۸، بهمن‌ماه ۱۳۸۸.
۷. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب و کار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، در: احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، *سنجش و بهبود محیط کسب و کار*، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷.
۸. بیکنس، برایان. *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران، نی، ۱۳۸۹.
۹. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک. «ارزیابی مقرراتگذاری در کشورهای درحال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، ش ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۸۸.
۱۰. جلالی، رضا. *راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۱. خدادادکاشی، فرهاد و محمدنبی شهبکی‌تاش، «حوزه و وسعت قانون رقابت با توجه به ساختار اقتصادی (مطالعه موردی ایران)»، *پژوهش حقوق و سیاست*، سال نهم، ش ۲۳، پاییز و زمستان ۱۳۸۶.
۱۲. دلونی، پل. «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۳. راسخ، محمد. *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۴. رز آکرمن، سوزان. «فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح»، ترجمه منوچهر صیوری، تهران، پردیس دانش، ۱۳۸۴.
۱۵. رز، جوزف. «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، *حقوق اساسی*، سال ششم، ش ۱۱، تابستان ۱۳۸۸.
۱۶. رضایی، محمدجواد و محمد مهدی موحدی. «آیا می‌توان به جای مقررات مالیات وضع کرد؟»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۰۹۷۷، مردادماه ۱۳۹۰.
۱۷. رنانی، محسن. «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری»، *مجلس و پژوهش*، سال دهم، ش ۳۹، پاییز ۱۳۷۲.

۱۸. سیاح، سیدامیر. «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در ایران (ناظر به مواد (۲) تا (۷) طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۸۳۸، خردادماه ۱۳۹۰.
۱۹. علوی‌منش، سیدمحسن. «درباره برنامه پنجم توسعه: ۳۹. بررسی چالش‌های فضای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۹۹۷۳، آذرماه ۱۳۸۸.
۲۰. فلورز، ایمر بی. «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانون‌گرایی»، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۱. قره‌باغیان، مرتضی. فرهنگ اقتصاد و بازرگانی، تهران، رسا، ۱۳۷۲.
۲۲. مدر، لوئیس. «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری»، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۳. مرکز‌المیری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۴. مصطفوی، مرتضی. «عملکرد دولت در بهبود محیط کسب‌وکار در ایران طی سال‌های (۱۳۸۵-۱۳۸۸)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۰۹۴۲، مردادماه ۱۳۹۰.
۲۵. مویل، کوئن جی. «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۶. میدری، احمد. «ارزیابی مقررات: ابزاری برای بهبود محیط کسب‌وکار»، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره دوم، ویژه‌نامه کسب‌وکار، پاییز ۱۳۸۷، صص ۱۲-۱۷.
۲۷. نصیری‌اقدم، علی. «چارچوب طرح «بهبود محیط کسب‌وکار» و چگونگی اصلاحات»، بولتن تخصصی اقتصاد ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره دوم، ویژه‌نامه کسب‌وکار، پاییز ۱۳۸۷، صص ۳-۱۱.
۲۸. ون کرولد، یان اچ. «عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۰۲۱۸.
۲۹. هایک، فریدریش فون. «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، در: هایک، فریدریش فون، در سنگر آزادی، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲.
۳۰. هایک، فریدریش فون. قانون، قانونگذاری و آزادی: گزارش جدیدی از اصول آزادیخواهانه عدالت و اقتصاد سیاسی، قواعد و نظم، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.
۳۱. هداوند، مهدی. «درآمدی بر مقرراتگذاری اقتصادی»، مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، ش ۵۶، تابستان ۱۳۸۶.
۳۲. هود، رابرت. «ارزیابی عملکرد توسعه بخش خصوصی»، ترجمه مریم آقانسیری، تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز تحقیقات استراتژیک، ۱۳۹۰.
33. Allan, T. R. S, "Rule of Law", in Peter Newman (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3, London, Macmillan, 1998.
34. Barry, Norman P., *An Introduction to Political Theory*, London, Macmillan, 2000.
35. Formsma, Symen, "Assessment of Draft Legislation in the Netherlands", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Cambridge, Kluwer Law International, 1998.



36. Geotz, Klaus H. and Zubek, Radoslaw, *Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation*, Warsaw, Sprawne Państwo, 2005.
37. Hafeez, Seema, “The Efficacy of Regulation in Developing Countries”, United Nations, January 2003, available online at: [www.unpant.un.org/intradoc](http://www.unpant.un.org/intradoc).
38. Kirkpatrick, Colin, “Regulatory Impact Assessment”, in Michael Crew and David Parker (ed.), *International Handbook on Economic Regulation*, Northampton, Edward, Elgar Publishing, 2006.
39. Palm, Lennart, “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, 1998.
40. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Doing Business in a more transparent world*, 2012, available online at: <http://www.doingbusiness.org>
41. World Bank Group, “Better Regulation for Growth: Governance Frameworks and Tools for Effective Regulatory Reform-Regulatory Quality Indicators”, 2010.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۲۳۱۳

عنوان گزارش: تأثیر کمیّت و کیفیت مقررات بر محیط کسب‌وکار

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب‌وکار

تهیه و تدوین: احمد مرکزمالگیری

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط حقوقی کسب‌وکار

۲. گزارش انجام کسب‌وکار

۳. مقررات‌گذاری

۴. قانون‌گذاری

۵. مطالعات قانون‌گذاری

۶. حاکمیت قانون

تاریخ انتشار: ۱۳۹۰/۱۲/۲۷