

درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

۲. ثبات قوانین

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۶۷۰

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳

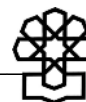
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده	۱
۱	مقدمه	۱
۳	۱. ثبات قوانین در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی نظام	۳
۳	۱-۱. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹)	۳
۳	۱-۲. سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳)	۳
۴	۱-۳. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱)	۴
۴	۱-۴. سیاست‌های کلی نظام اداری (مصوب ۱۳۸۹/۱/۱۴)	۴
۴	۱-۵. سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶)	۴
۴	۱-۶. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴)	۴
۵	۲. معنای ثبات قوانین در پرتو نظریه حاکمیت قانون	۵
۵	۳. نسبت میان ثبات قوانین و تورم قوانین	۵
۹	۴. ارزیابی ثبات قوانین در ایران	۹
۱۰	۴-۱. اصلاح مکرر قوانین	۱۰
۱۲	۴-۲. پراکندگی قوانین	۱۲
۱۴	۵. راهکارهایی برای ثبات قوانین	۱۴
۱۴	۵-۱. تدوین و تنقیح قوانین موجود	۱۴
۱۵	۵-۲. تصویب حداقلی قانون و اعمال مؤثر دیگر اختیارات، به‌ویژه نظارت	۱۵
۱۶	۵-۳. اولویت قانونگذاری از طریق لایحه	۱۶
۱۷	۵-۴. اهتمام به نظارت بر اجرای قوانین پیشین	۱۷
۱۷	۵-۵. اجرای رویه ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)	۱۷
۱۸	منابع و مأخذ	۱۸



## درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

### ۲. ثبات قوانین

#### چکیده

یکی از اصولی که در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی - و دیگر سیاست‌های کلی نظام با موضوع اقتصاد - مورد تأکید قرار گرفته است، ثبات قوانین، مقررات و رویه‌هاست. چنان‌که در این نوشتار توضیح داده شده است، قوانین هنگامی می‌توانند وظیفه مهم خود به‌منظور راهنمایی شهروندان برای برنامه‌ریزی درباره فعالیت‌های اقتصادی را انجام دهند که باثبات و پایدار باشند. اگر قوانین دائماً تغییر یابند و اصلاح شوند، پیش‌بینی‌پذیری فضای کسب‌وکار مختل می‌شود و امکان فعالیت اقتصادی مطمئن، فراهم نخواهد شد. رایج‌ترین و چشمگیرترین رویه قانونگذار که سبب مخدوش شدن ثبات قوانین (نظام حقوقی) شمرده می‌شود، اقدام به قانونگذاری بیش از حد و نامتناسب در قالب تصویب مکرر قوانین جدید، اصلاح پی در پی قوانین موجود و تصویب الحاقیه‌های متعدد به قوانین است. مهمترین آسیب این رویه که به «تورم قوانین» (تورم قانونگذاری) معروف شده است، خدشه‌دار کردن امنیت حقوقی (یا ثبات حقوقی) است.

در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، اصلاح مکرر قوانین و پراکندگی قوانین، به شدت بر ثبات قوانین تأثیر منفی نهاده است که نمونه‌هایی از آنها در متن ذکر شده است. به‌نظر می‌رسد با اتخاذ راهکارهایی از جمله تدوین و تنقیح قوانین موجود، رویکرد حداقلی در تصویب قانون، التزام به اولویت لایحه بر طرح در ابتکار قانونگذاری، نظارت مؤثرتر بر اجرای قوانین و اتخاذ رویه ارزیابی تأثیرات قوانین، می‌تواند به ثبات قوانین و نظام حقوقی ما کمک کند.

#### مقدمه

سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی - که در تاریخ ۲۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۲ توسط مقام معظم رهبری تصویب و ابلاغ شده است - حاوی الزامات و رهنمودهایی برای «... تداوم پیشرفت و تحقق آرمان‌ها و اصول قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست‌ساله...» است و طبعاً، قوای سه‌گانه، وظایف مختلفی را برای تحقق بندهای ۲۴گانه سیاست‌های کلی مذکور برعهده دارند.

در بند «۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، «اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام‌های کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش

واقعی»، به عنوان یکی از سیاست‌ها ذکر شده است.

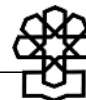
بدین ترتیب ثبات در اقتصاد ملی یکی از اهدافی است که مجموعه این سیاست‌ها برای نیل به آنها تدوین و تصویب شده است. ثبات از منظرهای گوناگون قابل بررسی است از جمله: اقتصادی، نظامی، اجتماعی و همچنین حقوقی. ثبات نظام حقوقی به‌ویژه از طریق ثبات قوانین و مقررات قابل تأمین است. در این نوشتار به‌طور خاص به یکی از الزامات اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی برای قوه مقننه، در جهت تأمین اقتصاد باثبات تحت عنوان ثبات قوانین در پرتو نظریه حاکمیت قانون خواهیم پرداخت. به نظر می‌رسد با توجه به متن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی ابلاغ شده به‌ویژه در امور اقتصادی، یکی از اصولی که قانونگذار باید پیش از پیش به آن ملتزم باشد، کمک به تحقق ثبات اقتصادی از طریق اتخاذ رویه قانونگذاری سازگار با این اصل است.

بی‌تردید، قوانین و مقررات در اقتصاد مؤثرند. برای ترویج رقابت و ثبات اقتصادی و همچنین حصول اطمینان از شفافیت در مبادلات بازار وجود چارچوبی از قوانین و مقررات ضروری است. مقرراتی که به‌خوبی هدف‌گذاری شده و به شیوه مناسبی طراحی شده‌اند، می‌توانند از پس کاستی‌های بازار برآیند، مشوق توسعه فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌های مختلف باشند و از اهداف حکومت پشتیبانی کنند. تنها مشکل اساسی آن است که این مقررات باید به‌گونه‌ای پیاده شوند که دامنه فعالیت صاحبان کسب‌وکار را محدود نکنند، اشتغال‌زایی کنند و موجب رشد اقتصادی شوند.<sup>۱</sup> بارزترین جلوه‌های ثبات اقتصادی عبارتند از: رشد اقتصادی مستمر و باثبات و همچنین نرخ ارز، تورم و اشتغال باثبات و قابل پیش‌بینی.

می‌توان گفت امروزه صاحب‌نظران اقتصادی و حقوقی بر این گزاره اتفاق نظر دارند که ثبات و همچنین شفافیت قوانین و مقررات، ازجمله مهمترین عوامل در تأمین امنیت اقتصادی است. ثبات قوانین، محیط اقتصادی را برای فعالیت‌های اقتصادی تثبیت کرده و شفافیت قوانین، امکان برنامه‌ریزی دقیق را فراهم می‌سازد. ایجاد نگرش مبتنی بر این دو اصل در فرآیند قانونگذاری و مقررات‌گذاری، پیش‌نیاز دستیابی به قوانین و مقررات شفاف و باثبات است. هرچه قوانین باثبات‌تر باشند، کمک بیشتری به امنیت اقتصادی می‌کنند. اهمیت این مسئله تا به آنجاست که «تغییرات غیرمنتظره قوانین اقتصادی» نظیر قوانین و مقررات مالیاتی، گمرکی، ارزی و تجارت خارجی، یکی از نماگرهای ارزیابی امنیت اقتصادی شمرده می‌شوند.<sup>۲</sup> بر همین مبناست که از صاحب‌نظران در پاسخ به این پرسش که مهمترین توصیه شما به نمایندگان هشتمین دوره مجلس شورای اسلامی

۱. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۱۲؛ انجام کسب‌وکار در جهانی با شفافیت بیشتر»، ترجمه فرید قادری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۶۷، مردادماه ۱۳۹۱، صص ۶۱-۶۲.

۲. مرتضی عزتی و محمدعلی دهقان، امنیت اقتصادی در ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، صص ۱۸ و ۱۴۶.



چیست، چنین اظهارنظر کرده است: «پرهیز از تصویب قوانینی که موجب حرکت زیگزاگی در اقتصاد شود».<sup>۱</sup>

برای تبیین این موضوع، در گام نخست، با بررسی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، همچنین دیگر سیاست‌های ابلاغ شده، بر ثبات قوانین به‌عنوان یکی از لوازم سیاست‌های مذکور تأکید شده است. در قسمت دوم، به چیستی ثبات قوانین پرداخته شده و گفتار سوم به تبیین نسبت میان ثبات قوانین و پدیده تورم قوانین اختصاص داده شده است. در گفتاری مجزا، به ارزیابی نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از لحاظ ثبات پرداخته شده و در پایان، برخی راهکارهای افزایش ثبات قوانین ارائه شده‌اند.

### ۱. ثبات قوانین در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و دیگر سیاست‌های کلی نظام

به‌دلایلی که در ادامه تبیین خواهد شد، ثبات قوانین یکی از مؤلفه‌های یک اقتصاد پویا، کارآمد و عادلانه است. توجه به این ضرورت را می‌توان در بندهای زیر از سیاست‌های کلی نظام مشاهده کرد:

#### ۱-۱. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹)

در ذیل بند «۱۰»، «ایجاد ثبات رویه و مقررات<sup>۲</sup> در مورد صادرات با هدف گسترش پایدار سهم ایران در بازارهای هدف» به‌عنوان یکی از سازوکارهای «حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاها و خدمات» ذکر شده است.

#### ۱-۲. سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی (مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۳)

- در بند «۳» تصریح شده است: «قوانین و سیاست‌های اجرایی و مقررات<sup>۴</sup> باید دارای سازگاری،

۱. سعید توتونچی ملکی و حسین اسدی، «نتایج نظرخواهی از اساتید اقتصاد دانشگاه‌های بزرگ کشور درباره مهمترین مسائل ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۹۴۸۳، بهمن‌ماه ۱۳۸۷، ص ۱۱ (پاسخ دکتر فتح‌ا... تار).<sup>۱</sup>

۲. توضیح اینکه در سیاست‌های کلی مورد بررسی و دیگر سیاست‌های کلی، از واژه‌های «قوانین» و «مقررات» بدون در نظر داشتن آنچه در ادبیات حقوقی ایران رایج است استفاده شده است. بیشتر در ادبیات حقوقی، قوانین را معادل با مصوبات قوه مقننه (مجلس) و مقررات را متناظر با مصوبات دیگر نهادهای مقرراتگذار، سوای مجلس (آیین‌نامه، بخشنامه و ...) می‌دانند، اما مقررات در اینجا، اعم از هرگونه سند الزام‌آور حقوقی است.

۳. این مجموعه سیاست‌ها، در قالب مجموعه «سیاست‌های کلی جمهوری اسلامی در موضوعات امنیت اقتصادی، انرژی، منابع آب، بخش معدن، منابع طبیعی و بخش حمل‌ونقل» در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳ توسط مقام رهبری ابلاغ شده است. رک: معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم). مجموعه سیاست‌های کلی نظام، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۲، ص ۴۹.

۴. آنجا که «مقررات» در کنار «قوانین» آمده، ناظر به مصوباتی غیر از مصوبات مجلس (قانون) است؛ از جمله مصوبات دستگاه‌های وابسته به قوه مجریه و دیگر نهادهای حکومتی.

ثبات، شفافیت و هماهنگی باشند».

- در بند «۵» آمده است: «شرایط فعالیت اقتصادی (دسترسی به اطلاعات، مشارکت آزادانه اشخاص در فعالیت‌های اقتصادی و برخورداری از امتیازات قانونی) برای بخش‌های دولتی، تعاونی و خصوصی، در شرایط عادی باید یکسان و عادلانه باشد». چنان‌که در ادامه خواهیم گفت، یکسان و عادلانه بودن شرایط فعالیت‌های اقتصادی، منوط به ثبات قوانین و طبعاً ثبات نظام حقوقی است.

### ۳-۱. سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۸۷/۱۰/۲۱)

- در بند «۲۱» برای «تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی به‌میزان حداقل ۸ درصد نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص ملی» راهکارهایی در نظر گرفته شده که یکی از آنها عبارت است از: «بهبود فضای کسب‌وکار کشور با تأکید بر ثبات محیط اقتصاد کلان، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز، کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی ...» (بند «۳-۲۱»).

### ۴-۱. سیاست‌های کلی نظام اداری (مصوب ۱۳۸۹/۱/۱۴)

«عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری» به‌عنوان بند «۱۳» مقرر شده است.

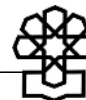
### ۵-۱. سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری (مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶)

- در بند «۳»، «تنظیم سیاست‌های پولی، ملی و ارزیابی با هدف دستیابی به ثبات اقتصادی و مهار نوسانات و تقویت تولید ملی، به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی تشویق سرمایه‌گذاری ذکر شده است.

- در بند «۱۰»، «ساماندهی رفتار تقنینی»، در کنار ساماندهی رفتار اداری، قضایی، بازرسی، نظارت و حسابرسی، در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی این بخش مقرر شده است.

### ۶-۱. سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴)

- در بند «۲۰»، «رویکرد ثبات نسبی در قوانین» برای «تنقیح و اصلاح قوانین و مقررات ... برای تسهیل فعالیت در بخش‌های تولیدی و رفع موانع سرمایه‌گذاری در سطح ملی» به‌عنوان یکی از سیاست‌های کلی تولید ملی مورد تأکید قرار گرفته است.



## ۲. معنای ثبات قوانین در پرتو نظریه حاکمیت قانون

ثبات قوانین یکی از ضرورت‌های تحقق اصل حاکمیت قانون محسوب می‌شود. به باور هایک، جدای از تمامی مسائل فنی، این عبارت [حاکمیت قانون] بدین معناست که دولت در همه فعالیت‌هایش محدود به قواعدی ثابت و از پیش اعلام شده است. قواعدی که پیش‌بینی توأم با اطمینان رضایت‌بخش از نحوه استفاده مراجع قدرت از قوای [قهریه] در شرایط معین و برنامه‌ریزی امور فردی شخص بر مبنای این دانش را ممکن می‌سازد.<sup>۱</sup> مؤلفه ثبات قوانین در تعریف پیش‌گفته از حاکمیت قانون کاملاً آشکار است. توضیح اینکه 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 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>۲</sup> از سوی دیگر، چنان‌که 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>۳</sup> چنان‌که بسیاری از صاحب‌نظران تأکید کرده‌اند، 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>۴</sup>

## ۳. نسبت میان ثبات قوانین و تورم قوانین

یکی از آسیب‌هایی که در سال‌های اخیر مورد توجه متخصصان مطالعات قانونگذاری قرار گرفته و به‌طور مستقیم ثبات قوانین را خدشه‌دار می‌کند تورم قوانین است. آسیب تورم قوانین (یا تورم قانونگذاری)<sup>۵</sup> را می‌توان موقعیت بیمارگونه‌ای دانست که از یک غده بیش‌فعال نشئت می‌گیرد.

۱. فریدریش فون هایک، راه بررگی، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۹۰، صص ۱۲۱-۱۲۲.

۲. جوزف رز، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره ۱۱، ص ۳۹۷.

۳. پل دلونی، «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، صص ۳۳۳-۳۳۴.

۴. برای مطالعه بیشتر در این باره، ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۵۲۸، اسفندماه ۱۳۹۲.

۵. از این پدیده عمدتاً با عناوین گوناگونی یاد می‌شود و معادل‌های گوناگونی در زبان انگلیسی می‌توان برای آن یافت، از جمله:

"Inflation of Legislation"; "Hyperlexis"; "Legal Pollution"; "Legal Elephantiasis"; "Legislative Diarrhoea"; See Parmentier, Stephan & Van Houtte, Jean (2003), "Law, Justice and Social Change in the 21st Century: the Case of Belgium", available at: [http://www.kbs-frd.be/files/db/EN/PUB\\_1311\\_Law\\_Justice\\_Social\\_change.pdf](http://www.kbs-frd.be/files/db/EN/PUB_1311_Law_Justice_Social_change.pdf)

بیش‌فعالی در قانونگذار چنان کار می‌کند که قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی اعمال شهروندان باشد، به نتیجه‌ای معکوس منجر می‌شوند، به‌گونه‌ای که دولت و شهروندان خود را غرق در قوانین می‌بینند. در این وضعیت، قوانین مختلف شرایطی را برای شهروند به‌وجود می‌آورند که آنها را به سردرگمی شدید مبتلا می‌سازند.<sup>۱</sup> آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که دستگاه قانونگذاری به‌دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانونگذاری کند. در چنین حالتی اولاً، قانونگذار مهمترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، نه کیفیت اجرا، نظارت بر اجرای آنها و آثار و پیامدهای آنها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانند آنها می‌بیند و ثانیاً، نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می‌شود که کارایی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب قوانین متعدد که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زودهنگام آنها را نیز به‌دنبال دارد، نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانونگذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود؛ بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت.

چنان‌که گفته شد، آسیب مورد بحث، آسیبی فراگیر در نظام‌های تقنینی است که صاحب‌نظران درخصوص آن هشدار داده و در پی چاره‌جویی برآمده‌اند. به‌عنوان مثال، در یک مجله کلمیایی، اصطلاح «شبهوت»<sup>۲</sup> قانونگذاری برای توصیف عطش و علاقه قانونگذار به تصویب قوانین به کار برده شده است. این عبارت، انبوهی و تراکم شدید قوانین را تداعی می‌کند.<sup>۳</sup> همچنین در مقاله‌ای تصریح شده است که در پایان قرن بیستم، قانونگذاران حجم انبوهی از مقررات<sup>۴</sup> را تولید کرده‌اند و از هیچ کس نمی‌توان انتظار داشت که حجم وحشت‌انگیز مقررات را بدانند و نسبت به آنها تسط داشته باشد. طبق گفته کاربونیر،<sup>۵</sup> تولید قوانین به صورت «تورمی» بوده است. بدیهی است که باید اقداماتی برای مقابله با تولید مداوم مقررات جدید صورت بپذیرد.<sup>۶</sup>

در توضیحات پیش‌گفته بر این نکته تأکید شد که رایج‌ترین و چشمگیرترین رویه‌ای قانونگذار که سبب مخدوش شدن ثبات قوانین (نظام حقوقی) شمرده می‌شود، قانونگذاری بی‌ملاحظه و

به نقل از: حسین نبی‌لو، «تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات: ملاحظات درخصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۶، ص ۱۴۴.  
۱. همان.

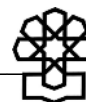
2. *Luxure / Lust*

۳. گی پربان، «مسئله تدوین قوانین»، ترجمه سیدناصر سلطانی، در دست انتشار.

4. Legal Rule

5. Carbonnier

6. Attila Harmathy, "Codification in a Period of Transition", *Davis Law Review*, Vol. 31, 784, 1998, pp. 788-789.



بی‌محابا در قالب تصویب قوانین بدون کار کارشناسی شایسته راجع به نظام حقوقی موجود و متن مصوبه جدید، اصلاح پی در پی قوانین موجود و تصویب الحاقیه‌های متعدد به قوانین است. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری تأکید می‌کند، امنیت حقوقی، مستلزم رعایت این اصل مسلم است که «مرجع وضع قانون نباید سوء عملکرد داشته باشد، به این معنا که نباید سهل‌انگارانه قانون وضع کند».<sup>۱</sup> چنان‌که خود توضیح می‌دهد، «منظور از قانونگذاری «سهل‌انگارانه»، تورم تقنینی است که اولین نتیجه آن، ظهور وکلا و حقوقدانانی است که یا همه‌چیز را درباره چیزهای کمی می‌دانند یا چیزهای کمی درباره همه‌چیز می‌دانند و از آنجا که شهروندان نمی‌توانند همواره به متخصصان مراجعه کنند، لذا به کاری دست می‌زنند که از قانون مربوط به آن بی‌خبرند».<sup>۲</sup>

چنان‌که دلونی استدلال می‌کند، هر اندازه مقنن، قانون بیشتری وضع کند، قوانین در نظر شهروندان از قدرت کمتری برخوردار خواهند بود و قانونگذار نیز توانایی کمتری در اجرای آن دارد. وی ادعای مذکور را از قیاس تجربه‌های خود درباره فرزندانمان تبیین می‌کند: «هرقدر در منزل به فرزندان امر و نهی بیشتر شود، میزان قدرت والدین نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا آنها نمی‌توانند همه آن دستورها را به اجرا درآورند و بنابراین ناتوانی خود را برای فرزندان نشان آشکار می‌کنند. در صورت وقوع چنین حالتی، اعمال قوانین مهمتر به انرژی بیشتری نیاز خواهد داشت».<sup>۳</sup>

یکی از دلایل عمده قانونگذاری بیش از حد، کیفیت نامناسب قوانین است. توضیح اینکه از ابتدای دهه ۱۹۸۰، سیاستمداران و محققان به ضرورت ارتقای کیفیت قانون پی برده‌اند و در این راستا، بر ضرورت مقرراتگذاری کمتر و مقررات‌زدایی تأکید شده است. وجود انبوه قوانین و مقررات، به‌عنوان عامل مخد دسترسی به قانون و شفافیت و در برخی موارد، کارآمدی آن تلقی می‌شود. اینکه کمیت قانون به کیفیت آن صدمه می‌زند، به باوری فراگیر تبدیل شده است. کیفیت قانون در این معنا با قابلیت اجرای آن،<sup>۴</sup> سازگاری،<sup>۵</sup> قابل فهم بودن،<sup>۶</sup> شفافیت،<sup>۷</sup> وضوح،<sup>۸</sup> سادگی<sup>۹</sup> و در دسترس بودن<sup>۱۰</sup> تعریف شده است. مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد و متن مصوبه باید منطبق با اهدافی باشد که به‌منظور نیل به آن

۱. دلونی، پیشین، ص ۳۳۴.

۲. همان.

۳. همان، ص ۳۳۵.

4. Enforceability  
5. Consistency  
6. Comprehensibility  
7. Transparency  
8. Clarity  
9. Plainness  
10. Accessibility

طراحی شده و به زبان ساده و همه‌فهم نوشته شده باشد.<sup>۱</sup>

قوانین جدید اغلب فاقد ویژگی‌های کیفی برشمرده شده‌اند؛ «مصوبات پارلمان بیشتر با عجله تهیه می‌شود و کیفیت ویرایشی آن صدمه می‌بیند. گاه اجرای آنها دشوار است؛ زیرا با واژه‌های مبهم جمله‌بندی شده یا بسیار فنی و پیچیده‌اند که درک و فهم آن را برای شهروندان مشکل می‌کند».<sup>۲</sup>

این رویه نادرست تالی فاسدهای متعددی را به دنبال دارد؛ به نحوی که ادعا شده است «مقرراتگذاری بیش از حد»<sup>۳</sup> عموماً با افزایش ناکارآمدی مؤسسات عمومی و فساد بیشتر مرتبط است. کشورهای فقیر بیشتر از همه به مقرراتگذاری می‌پردازند، درحالی‌که کمترین ظرفیت را برای اجرای مقررات و کمترین ابزارهای لازم را برای اطمینان از عدم سوءاستفاده از اختیارات مقرراتگذاری در اختیار دارند.<sup>۴</sup>

اما مهمترین آسیب تورم قوانین و بی‌ثباتی نظام حقوقی، خدشه‌دار کردن امنیت حقوقی (یا ثبات حقوقی) است. توضیح اینکه یکی از کارکردهای هر نظام حقوقی ایجاد امنیت و ثبات حقوقی است. منظور از امنیت حقوقی آن است که افراد جامعه، اطمینان خاطر داشته باشند که اگر اعمال و گفتار خود را به‌گونه‌ای که مجموع قوانین و مقررات نظام حقوقی مشخص کرده است تنظیم کنند نه تنها تعرضی به آنها نخواهد شد، بلکه در صورت هر گونه تعرض، قانون از آنها حمایت خواهد کرد. امنیت حقوقی به افراد جامعه امکان می‌دهد با در نظر گرفتن قوانین و مقررات - که البته اطلاع از آنها مفروض است - به برنامه‌ریزی بپردازند و نتایج برنامه‌های خود را به‌نحو معقولی پیش‌بینی کنند. این آسیب که بعضی از قوانین موضوعه، به‌ویژه قوانین حوزه تأمین اجتماعی و مالیات‌ها، مکرراً با مصوبات جدید پارلمان اصلاح می‌شوند و بنابراین ثبات خود را از دست می‌دهند، نوعی عدم قطعیت حقوقی<sup>۵</sup> ایجاد می‌کنند که تبدیل به دغدغه جدی صاحب‌نظران شده است.<sup>۶</sup>

اهمیت قطعیت حقوقی تا حدی است که به گفته یکی از صاحب‌نظران، امنیت حقوقی مقدمه هر تمدن محسوب می‌شود و از همین رو بر بسیاری از ارزش‌های حقوقی ترجیح دارد.<sup>۷</sup> هنر قانونگذاری، در تنظیم نظامی حقوقی است که میزانی از ثبات و امنیت را برای شهروندان تضمین کند؛ «فزونی و بی‌ثباتی

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

۲. همان.

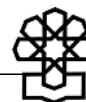
3. Hevier Regulation

۴. 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، ۱۳۸۷، ص ۲۳۱.

5. Legalun Certainty

۶. مویل، پیشین، صص ۲۸۰-۲۸۱.

۷. به نقل از: باقر انصاری، «مطالعه تطبیقی تنقیح و تدوین قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، شماره ۵۴، بهار ۱۳۹۰، صص ۱۰۰-۱۰۱.



قوانین، بی‌دقتی در تدوین و محتوای قانون و ابهامات در شرایط اعمال آن، برای شهروندی که ناگهان با اعمال قانون روبرو می‌شود ناامنی حقوقی ایجاد می‌کند که گاهی قابل تحمل نیست.<sup>۱</sup>

چنان‌که در گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی در ۲۰۰۴ به نقل از کتاب مشهور «آنا کارنینا» از تولستوی نقل شده است، «همه خانواده‌های خوشبخت یک‌جورند اما هر خانواده بدبخت، به شکلی مخصوص به خود بدبخت است». روش‌های موفق در کشورهای توسعه‌یافته در خصوص مقررات‌گذاری تقریباً مشابه است؛ به این ترتیب که تلاش می‌کنند به جای مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر و سنگین برای مشاغل و کسب‌وکارها، رویه‌هایی باثبات را در جهت حمایت از حقوق مالکیت اتخاذ کنند و ورود به کسب‌وکارها را از طریق مقررات‌گذاری کمتر و ساده‌تر تسهیل کنند. در واقع رویه عملی آنها، ترکیبی معقول از مقررات‌گذاری و حمایت از حقوق مالکیت است.<sup>۲</sup> محور این ترکیب معقول، اتخاذ رویکردی است در قانونگذاری که همواره به ثبات نظام حقوقی (مقرراتی) به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های ثبات اقتصادی توجه ویژه داشته باشد.

در گزارش مذکور چنین ادعا شده است در بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته، مقررات‌گذاری به‌نحوی سنگین و حجیم صورت می‌گیرد، درحالی‌که چه‌بسا ابزارهای دیگر برای رفع معضلی که برای حل آن اقدام به مقررات‌گذاری شده است، کفایت کند و در این وضعیت است که پیچیدگی و حجم مقررات، سبب فقدان ضمانت اجرایی کافی آنها خواهد شد. عدم توجه کافی به اصل ثبات در مقررات‌گذاری، به‌جای آنکه اوضاع را بهبود دهد، کسب‌وکارها را گرفتار اعمال تصمیمات متنوع و احياناً خودسرانه بازرسان و کارمندان دولتی کرده و زمینه فساد، ازجمله دریافت رشوه را فراهم می‌سازد. در این حالت از حجم فعالیت‌های اقتصادی کاسته شده و قسمت عمده آن به‌صورت غیررسمی انجام می‌شود. بدین ترتیب، رشد بازارها منوط به مقررات‌گذاری کمتر برای فعالیت اقتصادی است.<sup>۳</sup>

#### ۴. ارزیابی ثبات قوانین در ایران

براساس نظرات بسیاری از قانونگذاران و متخصصان، قوانین و طبعاً نظام حقوقی ایران، به‌اندازه کافی دارای ویژگی ثبات نیستند؛ زیرا حجم قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بسیار قابل توجه است که تعداد معتاب‌هی از آنها، به اصلاح قوانین پیشین اختصاص دارد. ازسوی دیگر، نمایندگان نیز به‌دلایل مختلف ترجیح می‌دهند بیشتر به وظیفه قانونگذاری بپردازند تا دیگر وظایف، ازجمله نظارت. برای نمونه،

۱. برتران متیو، *قانون*، ترجمه مجید ادیب، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱، ص ۱۳۵.

۲. همان، ص ۲۳۴.

۳. همان، ص ۲۴۴.

یکی از نمایندگان چنین اظهار نظر کرده است: «در حال حاضر، مجلس تبدیل به یک ماشین تصویب قانون شده و کمتر به دنبال وظیفه نظارتی خود است.»<sup>۱</sup> از دلایل این وضعیت، شاید اعتقاد نمایندگان به اثربخشی بیشتر وضع قانون در نظارت بر دولت، پیچیدگی اعمال سازوکارهای سیاسی نظارت، یا عدم امکان نظارت بر برخی از اعمال دولت از سوی نمایندگان باشد.

علاوه بر این، قانونگذار ایرانی رویه‌هایی را در تصویب برخی قوانین در پیش گرفته است که منجر به پراکندگی قوانین شده است. این پراکندگی قوانین خود موجبات بی‌ثباتی نظام حقوقی را فراهم کرده است. در ادامه، در قالب دو قسمت اصلاح مکرر قوانین و پراکندگی قوانین، با ذکر نمونه‌هایی، به توضیح نکات مطرح شده می‌پردازیم.

#### ۱-۴. اصلاح مکرر قوانین

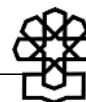
چنان‌که گفته شد، اصلاح زود هنگام قوانین یا تصویب الحاقیه‌ها یا استفساریه‌هایی برای تفسیر آنها، یکی از دلایل اصلی بی‌ثباتی نظام حقوقی محسوب می‌شود. در یکی از مقالات ارائه شده در همایش یکصدمین سال قانونگذاری در سال ۱۳۸۵، بررسی‌های نویسنده نشانگر آن است که به‌طور کلی ۷۹۶ قانون اصلاحی قبل و بعد از انقلاب اسلامی به تصویب رسیده است که سهم دوران قبل و بعد از انقلاب، ۳۹۸ مورد و برابر بوده است. همچنین تعداد قوانین اصلاح شده، اعم از اصلاح کلی یا اصلاح برخی از مواد، در طول یکصد سال قانونگذاری (۱۲۸۵ تا ۱۳۸۵)، ۱۱۸۷ مورد بوده که از این تعداد، ۶۶۹ مورد مربوط به پیش از انقلاب و ۵۱۸ مورد به بعد از انقلاب بوده است. علاوه بر این، محاسبات نویسنده نشان می‌دهد بعد از انقلاب اسلامی، مجلس سالیانه به‌طور متوسط ۲۸ مورد مصوب اصلاحی یا الحاقی به قوانین داشته است در حالی که این تعداد بیش از انقلاب ۱۳ مورد بوده است. آمار اخیر بیانگر آن است که قوانین بعد از انقلاب عمر کوتاه‌تری داشته‌اند.<sup>۲</sup> در ادامه برای روشن شدن بیشتر موضوع، به نمونه‌هایی در نظام تقنینی ایران اشاره می‌کنیم.

یکی از حوزه‌های مورد علاقه دولت و همچنین مجلس برای قانونگذاری، حوزه تأمین اجتماعی است؛ زیرا سواى وظیفه حکومت برای فراهم کردن بهره بردن همگان از تسهیلات تأمین اجتماعی، این موضوع برای رأی‌دهندگان و طبعاً نمایندگان مجلس، نیز بسیار حائز اهمیت است. بدین ترتیب، دولت با تقدیم لوایح متعددی به مجلس و همچنین نمایندگان با تقدیم طرح، تلاش می‌کنند این وظیفه را با

۱. وب‌سایت ایلنا، «عضو کمیسیون برنامه و بودجه: مجلس تبدیل به ماشین تصویب قانون شده است»، ۱۳۸۹/۶/۲۱، قابل مشاهده در آدرس:

<http://www.ilna.ir/newstext.aspx?ID=147417>

۲. علیرضا رخشنده‌رو، «چگونگی ارزیابی آثار اجرایی قوانین و به‌کارگیری سیستم بازخورد»، در: معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶، صص ۱۵۲-۱۵۳.



کیفیت بهتری به انجام برساند؛ اما نکته مهم، تصویب قوانینی درخصوص این موضوع مهم، بدون در نظر گرفتن حجم قابل توجه اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های قانون است. در جدول زیر، اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها به قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴/۴/۳ قید شده است.

اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها به «قانون تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳)

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح بند «ب» و تبصره «۳» ماده (۴) قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴	۱۳۶۵/۶/۳۰
۲	قانون اصلاح لایحه قانونی شمول مواد (۶۰)، (۷۰)، (۷۲)، (۷۳)، (۷۴)، (۸۰)، (۸۱)، (۸۲) و (۸۳) قانون تأمین اجتماعی مصوب تیرماه ۱۳۵۴ درباره کلیه بیمه شدگانی که در جریان انقلاب اسلامی دچار نقص عضو، ازکارافتادگی جزئی یا ازکارافتادگی کلی گردیده یا به درجه شهادت رسیده‌اند مصوب ۱۳۵۸/۶/۲۶	۱۳۷۰/۵/۸
۳	قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶)	۱۳۷۱/۱۲/۱۶
۴	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۳۸) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴	۱۳۷۲/۲/۲۶
۵	قانون الحاق یک تبصره به بند «۱» ماده (۸۱) قانون تأمین اجتماعی	۱۳۷۴/۶/۲۱
۶	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴	۱۳۷۶/۷/۱
۷	قانون اصلاح مواد (۴۳)، (۴۴) و (۸۰) قانون تأمین اجتماعی	۱۳۷۶/۷/۲۷
۸	قانون الحاق یک تبصره به لایحه قانونی اصلاح ماده (۵) قانون تأمین اجتماعی	۱۳۷۸/۱۱/۴
۹	قانون الحاق یک تبصره به عنوان تبصره «۲» به ماده (۳) قانون تأمین اجتماعی	۱۳۷۹/۸/۸
۱۰	قانون اصلاح تبصره «۲» الحاقی ماده (۷۶) قانون اصلاح مواد (۷۲) و (۷۷) و تبصره ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و الحاق دو تبصره به ماده (۷۶) مصوب ۱۳۷۱	۱۳۸۰/۷/۱۰
۱۱	قانون اصلاح تبصره «۳»، بند «۳»، ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی اصلاحی مصوب ۱۳۷۶	۱۳۸۶/۳/۲۲
۱۲	قانون اصلاح قانون تأمین اجتماعی و برخی قوانین مربوط به منظور تشویق کارفرمایان به تأدیه دیون معوقه سنواتی بابت حق بیمه و بیمه بیکاری کارکنان	۱۳۸۷/۱/۲۵
۱۳	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۸۰) قانون تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۵۴ و ماده (۱۵۳) قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۶ و ماده (۱۷۱) قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۷۰*	۱۳۸۷/۲/۱۸

\* لازم به ذکر است که در تاریخ ۱۳۸۵/۱/۲۰، «قانون استفساریه اصلاحیه تبصره «۲» الحاقی به ماده (۷۶) قانون تأمین اجتماعی

مصوب ۱۳۸۰» نیز به تصویب رسید.

چنان‌که از مرور اجمالی اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های قانون تأمین اجتماعی پیداست، حتی کارشناسان حقوقی نیز از آنجا که این قانون تدوین و تنقیح نشده است، باید برای یافتن حکم مورد نظر، انبوهی از مفاد قانونی را جستجو کنند؛ با این وصف وضعیت مقامات دولتی در صورت عدم برخورداری از تخصص حقوقی و همچنین شهروندان، در مواجهه با این معضل چندان غیرقابل پیش‌بینی نیست. از سوی دیگر، ثباتی که از قانون انتظار می‌رود، به هیچ وجه در قانونگذاری در این حوزه وجود ندارد. با توجه به دو قانون ردیف‌های ۱۲ و ۱۳ جدول پیش‌گفته، می‌توان مشاهده کرد که تنها به فاصله ۴۴ روز، قانون تأمین اجتماعی در معرض یک اصلاح و یک الحاق قرار گرفته است. علاوه بر این به موجب قانون مندرج در ردیف ۱۴، همزمان سه قانون تأمین اجتماعی (مصوب سال ۱۳۵۴)، قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۶۶) و قانون مقررات استخدامی سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (مصوب سال ۱۳۷۰)، اصلاح شده است.<sup>۱</sup>

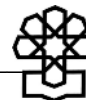
#### ۲-۴. پراکندگی قوانین

چنان‌که گفته شد، رویه‌های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری به نحوی است که اولاً قوانین متعدد و مکرر در یک موضوع وضع می‌شوند؛ ثانیاً در برخی موارد یک قانون با اصلاحیه‌های متعدد و مکرر و همچنین الحاقیه‌های متعدد، تغییر می‌کند؛ ثالثاً بسیاری از اصلاحیه‌های قوانین، به موجب اصلاحیه‌هایی در دیگر قوانین صورت می‌گیرند. در مجموع این رویه‌ها نظامی از قوانین متورم و پراکنده را شکل داده‌اند که به شدت با ثبات قوانین ناسازگاری دارد. در ادامه به برخی رویه‌های مذکور با ذکر نمونه‌هایی اشاره می‌کنیم.

بر اساس یافته‌های یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، یکی از دلایل عمده ضعف و ناکارآمدی نظام مالیاتی در کشور وجود قوانین و مقررات متعدد، پیچیده و بعضاً متناقض است که کار را برای فعالان اقتصادی و کارگزاران دولتی دشوار کرده است. تغییرات مکرر و گسترده در قوانین مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم، احکام مالیاتی موجود در برنامه‌های توسعه، بودجه‌های سالیانه و سایر قوانین و در کنار آنها بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مالیاتی صادر شده، موجب درهم‌ریختگی و چندپارگی در قوانین مالیاتی کشور شده است که زمینه فساد و فرار مالیاتی و همچنین بی‌ثباتی در اقتصاد کشور را فراهم کرده است.<sup>۱</sup>

۱. ر. ک: احمد مرکز‌المیری، «تورم تقنینی در ایران در پرتو اصول قانونگذاری»، رساله دکتری، حقوق عمومی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۹۰، صص ۱۹۳-۱۹۵.

۱. رسول رئیس‌جعفری‌مطلق، «پراکندگی مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، آبان‌ماه ۱۳۹۱، ص ۲۹. در پیوست گزارش مذکور، فهرستی از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی صادر شده از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا مردادماه ۱۳۹۱ مشتمل بر ۱۱۲ مورد آمده است؛ ر. ک: همان، صص ۲۰-۲۷.



براساس یافته‌های گزارش مذکور، آنچه موجب این تورم و تعدد در قوانین مالیاتی شده است، ضعف‌های موجود در قوانین، نقایص ماهوی و فنی و نابسامانی ساختار قانونگذاری کشور است. وجود انبوه قوانین مالیاتی که نه تنها برای مؤدیان مالیاتی، قابل فهم و در دسترس و قابل احصا نیست، بلکه به یکی از معضلات جدی دستگاه مالیات‌ستانی کشور نیز تبدیل شده است. بدون وجود قوانین ساده و صریح و در دسترس، نمی‌توان نظام مالیاتی کارآمدی را انتظار داشت. حجم قوانین موجود و همچنین برداشت‌های متفاوت از آن، پیامدهایی سوء مانند بی‌ثباتی اقتصادی، نابسامانی فضای کسب‌وکار، شکاف مالیاتی، ایجاد دیوان‌سالاری پیچیده و در نهایت فرار مالیاتی در پی داشته است.<sup>۱</sup>

لازم به ذکر است که این تورم و تعدد به‌نحو بارزتر در مقرراتگذاری توسط نهادهایی غیر از مجلس قابل مشاهده است. نمونه‌ای قابل توجه از پراکندگی مقررات را می‌توان مقرراتگذاری درخصوص ارز دانست؛ به‌نحوی که براساس گزارش مرکز پژوهش‌ها، در بازه زمانی فروردین‌ماه ۱۳۹۰ تا مهرماه ۱۳۹۱، در ۱۶ مورد بخشنامه درخصوص ارز مسافرتی، ۱۴ مورد درخصوص واردات کالا و ۱۵ مورد در ارتباط با سیاستگذاری بازار ارز، صادر شده است.<sup>۱</sup> صدور بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعدد طی بازه زمانی مذکور بیانگر این واقعیت است که سیاستگذاران و همچنین مقرراتگذاران ارزی، فاقد برنامه و راهبرد مدون، باثبات و از پیش تعیین‌شده برای مقابله با شرایط و حوادث پیش‌رو بوده‌اند.<sup>۲</sup> چنان‌که بسیاری از فعالان اقتصادی نیز متذکر شده‌اند، این بی‌ثباتی مقررات، تأثیرات سوئی بر محیط کسب‌وکار بر جای نهاده است.<sup>۳</sup>

از دیگر جلوه‌های پراکندگی قانونگذاری در نظام تقنینی ایران، رویه‌های مختلف نسخ یا لغو

---

۱. همان، ص ۲۹. همچنین، طبق آماری که توسط یکی از صاحب‌نظران بیان شده است، در طول ۲۰ سال گذشته تنها در سازمان امور مالیاتی ۲۷۲۰ بخشنامه یعنی بیش از ۱۴۰ بخشنامه در هر سال صادر شده است؛ ر. ک.: احمد میدری، در: همایش سرمایه‌گذاری و کارآفرینی، ۲۶ دی‌ماه ۱۳۹۰، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (کمیسیون فضای کسب‌وکار، کارآفرینی و مقررات)، قابل دسترس در آدرس زیر:

[www.tccim.ir/Images/Projects/TCCIMirProjects920707\\_30.pdf](http://www.tccim.ir/Images/Projects/TCCIMirProjects920707_30.pdf)

۱. صمد عزیزنژاد، «ارزیابی اقدامات و بخشنامه‌های بانک مرکزی در حوزه انرژی؛ فروردین‌ماه سال ۱۳۹۰ لغایت مهرماه سال ۱۳۹۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۶۱، آبان‌ماه ۱۳۹۱، ص ۱۴.  
۲. پیشین.

۳. برای نمونه، رئیس اتاق بازرگانی استان کرمانشاه با اشاره به کاهش چهار درصدی صادرات کشور در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ تأکید کرده است که «ثبات قوانین برای صادرکنندگان و تولیدکنندگان مهمتر از ثبات نرخ ارز است». وی در ادامه تصریح کرده است: «... صدور بخشنامه‌های متعدد در زمان کوتاه و لازم‌الاجرا شدن آنها از جمله دلایلی [است] که باعث کُند شدن روند تجارت ایران در سال گذشته شد که در برخی موارد اعتبار شرکت‌های تجاری و حتی کشور را زیر سؤال می‌برد. ... صدور این بخشنامه‌ها تأثیرات عجیبی روی بازار داشت که در بلندمدت بیشتر مشهود خواهد بود». ر. ک.: «ثبات قوانین برای صادرکنندگان و تولیدکنندگان مهمتر از ثبات نرخ ارز» (مصاحبه با رئیس اتاق بازرگانی استان کرمانشاه)، ۲۷ فروردین‌ماه ۱۳۹۲، وب‌سایت خبر مرکز کرمانشاه، قابل دسترس در آدرس زیر:

[http://kermanshah.irib.ir/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25259](http://kermanshah.irib.ir/index.php?option=com_content&view=article&id=25259)

قوانین و به‌طور خاص رویه‌ای است که طی آن، حکمی قانونی به موجب قانون دیگر لغو یا موقوف‌الاجرا می‌شود. برای نمونه، در جزء «الف» ماده (۱۰) «قانون بودجه سال ۱۳۸۹ کل کشور»، تصریح شده است: «... در اجرای قانون برگزاری مناقصات، ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۹ ملغی‌الاثراً می‌گردد». در ماده (۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده شده است «از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی بر اساس فعالیت مشخص، قیمت هر واحد کار و ... بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. در صورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد». معلوم نیست به چه دلیل ماده گفته شده، به موجب قانون بودجه سال ۱۳۸۹، صرفاً برای سال ۱۳۸۹ ملغی‌الاثراً شده است. چنین مقرراتی به نوعی منجر به بی‌ثباتی خواهند شد، زیرا اعتبار حکمی از یک قانون<sup>۱</sup> به وسیله قانون بودجه، آن هم فقط برای یک سال، ساقط شده است. علاوه بر این، نمی‌توان انتظار داشت به دلیل تصویب این حکم در قالب قانون سالیانه بودجه، شهروندان و مأموران دولتی از این حکم اطلاع داشته باشند.

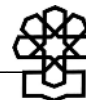
## ۵. راهکارهایی برای ثبات قوانین

با توجه به مباحث مطرح شده، در قسمت پایانی، راهکارهایی را برای افزایش ثبات قوانین به‌طور فهرست‌وار توضیح می‌دهیم. بدیهی است اجرای هر یک از راهکارهای بیان شده، نیازمند لوازم قانونی و اجرایی متعدد و پیش از آن، درک مراتب ضرورت ثبات بیشتر قوانین و اراده جدی برای احترام به اصل مذکور است.

### ۱-۵. تدوین و تنقیح قوانین موجود

با آنکه ضرورت تدوین و تنقیح قوانین (کدیفیکاسیون) برای همه اجزای حکومت آشکار شده است، اما به دلایل مختلف، حتی پس از تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۵)، این پروژه اساسی همچنان محقق نشده است.<sup>۱</sup> شاید یکی از دلایل این ناکامی، عدم

۱. لازم به ذکر است که به موجب «قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۹۱/۷/۱۹)، مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری تا تاریخ ۱۳۹۲/۷/۸ تمدید شد. سپس به موجب «قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۹۲/۸/۱۴)، مدت اجرای آزمایشی قانون مذکور تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شد.  
 ۱. برای مطالعه در این باره، ر. ک.: سیدناصر سلطانی، «علل نافرجامی تدوین قوانین در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۹۰۷، آبان‌ماه ۱۳۸۸.



دقت کافی و استفاده از ظرفیت کارشناسی کشور در تدوین قانون مربوط باشد. مهمترین گواه این ادعا، اصلاح «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در کمتر از ۹ ماه پس از تصویب (۱۳۸۹/۱۲/۸) است. نکته دیگر اینکه تاکنون همکاری بایسته میان سه قوه برای انجام پروژه دشوار تدوین و تنقیح قوانین وجود نداشته است که امید است این همکاری گریزناپذیر با تمهیداتی که اخیراً در قوای مقننه و مجریه اندیشیده شده است، محقق شود.

بر همین اساس است که در گزارش اخیر عملکرد چهارساله معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم، پیشنهاد شده است، اولاً «با عبارات کلان نسبت به نسخ سایر قوانین پرداخته نشود. در انشای حکم باید به صراحت مواد مغایر با قوانین لاحق احصا و در صورت لزوم حکم به نسخ آنها نمود»؛ ثانیاً «برنامه تنقیح همزمان با تدوین قوانین عملی شود، به طوری که در نگارش هر طرح یا لایحه با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط قبل از اعلام وصول، سوابق قانونی مربوطه تهیه و تنقیح گردد. در صورت عملی شدن این امر تمامی موضوعات مهم جامعه که نیاز به قانونگذاری در آن دیده می‌شود، همزمان با تدوین صحیح، تنقیح هم صورت می‌پذیرد».<sup>۱</sup>

## ۲-۵. تصویب حداقلی قانون و اعمال مؤثر دیگر اختیارات، به‌ویژه نظارت

گرچه مهمترین اختیار مجلس شورای اسلامی قانونگذاری است، اما شرایط ناخوشایند موجود، یعنی تورم قوانین، مستلزم اتخاذ تدابیر و تمهیداتی توسط قانونگذار است. از جمله این تدابیر و تمهیدات، پرهیز از تصویب قوانین جدید تا زمانی است که پروژه تدوین و تنقیح به‌طور کامل اجرا شود و محتوای نظام حقوقی، سروسامان گیرد. این پرهیز را می‌توان همچنین به اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها بر قوانین پیشین نیز تسری داد. در عوض، قانونگذار باید با ابزاری غیر از وضع قانون، از جمله سازوکارهای نظارتی، به ایفای وظایف خود بپردازد. به بیان روشن‌تر، ضروری است این پرسش مطرح شود که آیا برای دستیابی به هدف تعیین شده، تصویب یک قانون جدید لازم است؟ آیا این هدف پیش‌تر از طریق سایر قوانین پیگیری شده یا خیر؟ اگر پاسخ مثبت است، چرا قوانین مزبور به هدف مورد نظر دست نیافته‌اند؟ و اگر جواب منفی است آیا وضع قانون برای دستیابی به این هدف ضروری است؟ آیا روش آسان‌تر و احتمالاً کارآمدتر و کم‌هزینه‌تری غیر از قانونگذاری برای دستیابی به این هدف وجود دارد؟<sup>۱</sup>

۱. خبرگزاری تسنیم، «متن کامل گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس در دوره نهم + جداول و نمودارها»، ۲۴ فروردین‌ماه ۱۳۹۳، قابل دسترس در آدرس زیر:

<http://www.tasnimnews.com/Home/Single/33644>

۱. دلونی، پیشین، ص ۳۲۷.

### ۳-۵. اولویت قانونگذاری از طریق لایحه

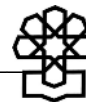
بی‌تردید یکی از راهکارهای ثبات قوانین، تصویب قوانین با کیفیت است. اگر قانون از ویژگی‌های شکلی و ماهوی یک قانون خوب، برخوردار باشد، احتمال کمتری برای ضرورت اصلاح زودهنگام آن وجود دارد. یکی از تمهیداتی که می‌تواند به تصویب قانون با کیفیت کمک کند، پایبندی به اولویت قانونگذاری از طریق لایحه است. در واقع چنان‌که نمایندگان مجلس در تقدیم طرح به مجلس و سواس به خرج دهند و تا حد امکان، این فرصت را در اختیار دولت دهند تا اقدام به تدوین و ارائه لایحه کند، به احتمال زیاد، می‌توان شاهد تصویب قانون با کیفیت بهتری بود.

آنچه در عمل نیز در اغلب پارلمان‌های دنیا به تحقق پیوسته است، اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه است. از مهمترین دلایل چنین وضعیتی، ساختار و نوع عملکرد قوای مقننه و مجریه است، زیرا دولت به دلیل برخورداری از دیوانسالاری گسترده و بدنه کارشناسی و متخصصان متعدد، در مقایسه با قوه مقننه با کارشناسان و متخصصانی معدودتر با ساختاری بسیار محدودتر از قوه مجریه، قادر به تهیه پیشنهادهای تقنینی در حوزه‌های مختلف است.

دلیل مهم دیگر اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، به واقعیت دسترسی دولت به اطلاعات و همچنین برخورداری از بانک اطلاعاتی - آماری بازمی‌گردد. بی‌تردید، قانونگذاری اصولی، با استفاده از آمارهای دقیق و قابل‌انکا امکان‌پذیر است. از آنجا که بنا به ماهیت ساختارهای سیاسی، دولت از مزیت دسترسی به آمار و اطلاعات و تولید آمار و اطلاعات براساس نظام آماری برخوردار است، منوط کردن شکل‌گیری قانون به ارائه لایحه از سوی دولت، امری قابل دفاع و منطقی به نظر می‌رسد.<sup>۱</sup>

با این حال، چنان‌که در گزارش عملکرد چهارساله معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی در دوره نهم تصریح شده است، نسبت تعداد طرح‌ها به تعداد لوایح اعلام وصول شده رشد بسیار سریعی داشته است؛ «به طوری که درصد طرح‌های وصولی به کل اعلام وصول شده از ۳۹ درصد به ۷۱/۳ درصد رسیده و بالعکس، لوایح اعلام وصول شده از ۶۱ درصد به ۱۲/۶ درصد تقلیل یافته است. این درحالی است که در هر دو زمان مشابه (دوره‌های هشتم و نهم) لوایح اعلام وصول شده دو برابر طرح‌ها از احتمال به قانون تبدیل شدن برخوردار بوده‌اند. ... این خود مؤید این امر است که نمایندگان محترم مجلس باید از بدنه کارشناسی دولت و صاحب‌نظران بیشتر استفاده کنند و ضمن تعامل با دولت... مسیر لایحه را برای پیشنهادهای خود انتخاب نمایند. عدم تحقق این امر و

۱. برای مطالعه درباره دلایل ضرورت این اولویت، وضعیت نظام تقنینی ایران و همچنین مطالعه وضعیت برخی از دیگر نظام‌های قانونگذاری، ر. ک.: احمد مرکزالمیری و محمدباقر پارسا، «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار و دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲، خردادماه ۱۳۹۲.



افزایش نسبت طرح‌های تقدیمی به لوایح اعلام وصول شده، باعث گردیده که تنها ۱۶/۹ درصد طرح‌ها و لوایح تقدیمی به قانون تبدیل شوند که تقریباً نصف درصد مشابه در دوره هشتم (۳۳ درصد) است». توصیه گزارش مذکور این است که «در امر قانونگذاری بهتر است اولویت به ارائه لایحه از سوی دولت و قوه مجریه که مستقیماً درگیر مسائل اجرایی و نیازهای مردم و منافع عمومی هستند و بدنه کارشناسی در هر زمینه در دستگاه‌های ذی‌ربط را داراست، باشد»<sup>۱</sup>.

#### ۴-۵. اهتمام به نظارت بر اجرای قوانین پیشین

یکی از انگیزه‌های اصلی مجلس در اصلاح قوانین پیشین یا تصویب قوانین جدید، عدم اجرای تکالیف مندرج در قوانین پیشین، به‌ویژه توسط دولت، است. برای نمونه، الزام دولت به اصلاح ساختار و تشکیلات از طریق تصویب قوانین متعدد صورت گرفته است. این الزام دارای سابقه طولانی در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران بوده است.<sup>۲</sup> الزام به اجرای قانون از طریق قانون، یکی از جلوه‌های تورم قوانین در کشور و بی‌ثباتی نظام حقوقی است. چنان‌که در بند پیشین اشاره شد، قانونگذار باید به جای تصویب قانون برای اجرای قانون، از اختیارات نظارتی خود به‌نحو مؤثرتر بهره بگیرد. گرچه بدیهی است اهتمام به نظارت بر اجرای قانون، نیازمند اتخاذ راهکارهایی سیاسی است که راهکارهایی زمانبر، پرچالش و پیچیده هستند.

#### ۵-۵. اجرای رویه ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)

ارزیابی تأثیرات قانون (یا مقررات/ مقرراتگذاری) چنین تعریف شده است: «رویکرد تحلیلی مبتنی بر مدارک و اطلاعات نسبت به ارزیابی هزینه‌ها، پیامدها و تأثیرات جانبی احتمالی مصوبات... در هر ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری، نتایج حاصله برای بهبود کیفیت مصوبات مانند قوانین، مقررات، برنامه‌های سرمایه‌گذاری و سرمایه‌گذاری‌های عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری اساساً ابزاری برای تشریح گزینه‌های پیش‌روی مقام تصمیم‌گیر است: گزینه‌های

۱. خبرگزاری تسنیم، «متن کامل گزارش عملکرد معاونت قوانین مجلس در دوره نهم + جداول و نمودارها».

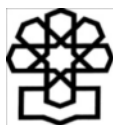
۲. برخی از قوانین راجع به این موضوع عبارتند از: «قانون الزام ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۱۸)، «قانون راجع به تمدید قانون الزام دولت به ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲» (مصوب ۱۳۶۲/۱/۱۸)، تبصره «۳۲» «قانون برنامه دوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)، ماده (۲) «قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷)، و بند «الف» ماده (۱۳۷) «قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۲/۶/۱۱). علاوه بر قوانین گفته شده، مجلس از طریق ارائه طرح‌هایی در جهت الزام دولت به اصلاح ساختار و تشکیلات اقدام کرده است؛ از جمله «طرح ساماندهی نظام اداری دولت» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۸/۲/۱) و «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۸/۲/۳۱).

ممکن در اتخاذ تصمیم‌ها، تهیه یک مصوبه خاص، یا نیاز به تغییر یا لغو مصوبه جاری<sup>۱</sup> بدین ترتیب، قانونگذار باید پیش از تصویب هر قانون، به تأثیرات آن بر حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، زیست‌محیطی و... توجه کند و در حد توان و امکان، تأثیرات مذکور را ارزیابی و با در نظر گرفتن آنها اقدام به اصلاح قانون پیشین یا تصویب قانون جدید اقدام کند. برای نمونه، تأثیرات احتمالی هر مصوبه جدید بر حوزه اقتصادی باید با توجه به تأثیرات بر رقابت تجاری و جریان سرمایه‌گذاری، رقابت در بازار داخلی، هزینه‌های اجرایی و اداری برای بخش کسب‌وکار، حقوق مالکیت، مصرف‌کنندگان، نهادهای عمومی، روابط بین‌المللی و اقتصاد کلان، ارزیابی شود.<sup>۱</sup> به‌نظر می‌رسد چنانچه دولت پیش از تدوین هر لایحه و قانونگذار پیش از تصویب هر طرح یا لایحه به عنوان قانون، خود را موظف به ملاحظه دقیق تأثیرات مصوبه بر حوزه‌های پیش‌گفته بداند، حجم طرح‌ها، لوایح و طبعاً قوانین، به‌شدت کاهش خواهد یافت و آسیب بی‌ثباتی قوانین تا حدی ترمیم خواهد شد.

### منابع و مأخذ

در متن گزارش به صورت پاورقی ذکر شده است.

۱. کالین کرکپاتریک، «اصول ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری و رهنمودهایی برای اجرای مطلوب آن»، ترجمه مسعود فریادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۰۱، خردادماه ۱۳۹۱، صص ۳-۴.  
۱. ر. ک.: مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقرراتگذاری در نظام حقوقی ایران، تهران، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، صص ۶۵-۷۰.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۳۶۷۰

عنوان گزارش: درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۲. ثبات قوانین

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. حاکمیت قانون

۲. اقتصاد مقاومتی

۳. سیاست‌های کلی نظام

۴. ثبات

۵. نظام حقوقی

۶. نظام قانونگذاری

۷. ارزیابی تأثیرات قانون



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۳۱