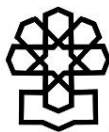


مسلسل: ۱۸۱۷۳
فروردین ۱۴۰۱

ارزیابی تأثیرات قانون در ایران ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۱۷۳

کد موضوعی: ۲۲۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی تأثیرات قانون در ایران ۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه محیط کسب و کار و تنظیم‌گری بخشی)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: موسی شهبازی‌غیائی، مهدی رزم‌آهنگ، سیدامیر سیاح

اظهار نظر کنندگان: بهزاد پورسید، مسعود فریادی، روح‌اله مکارم و محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری
۲. ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری
۳. ارزیابی تأثیرات قانون
۴. مقرراتگذاری
۵. بار مقرراتگذاری
۶. فعالان اقتصادی

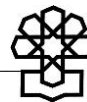


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱/۳۰

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. چستی بار مقررات.....
۴.....	۱-۱. هزینه‌های قوانین و مقررات و انواع آنها.....
۸.....	۱-۲. هزینه تبعیت از قوانین و مقررات برای بنگاه‌ها.....
۹.....	۲. ضرورت ارزیابی بار مقررات برای بنگاه‌های کوچک.....
۱۲.....	۳. چگونگی ارزیابی بار مقررات در ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون.....
۱۵.....	۴. نهادهای نمایندگی کننده فعالان اقتصادی به‌عنوان نهادهایی مناسب برای ارزیابی بار مقررات.....
۱۶.....	۵. مسئولیت و مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات در ایران.....
۱۷.....	۵-۱. کارکرد «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور».....
۱۸.....	۵-۲. لوازم ارزیابی بار مقرراتی لوایح و طرح‌ها توسط نمایندگان فعالان اقتصادی.....
۲۲.....	۵-۳. موانع پیش روی نمایندگان فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقرراتی لوایح و طرح‌ها.....
۲۵.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۶.....	منابع و مأخذ.....



ارزیابی تأثیرات قانون در ایران

۲. مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات

چکیده

یکی از مهم‌ترین تدابیری که برای ارتقای کیفیت قانون در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است، انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون» (RIA)، پیش و پس از تصویب هر قانون است. این ابزار می‌تواند درخصوص هر مقرره‌ای توسط هر مرجع ذی‌صلاحی به کار گرفته شود و به همین دلیل است که عنوان دقیق آن، «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری» است. در ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، چارچوبی روش‌شناختی برای انجام ارزیابی نظام‌مند از منافع و هزینه‌های مقررات و همچنین آگاه‌سازی تصمیم‌گیران از نتایج اقدامات مقررات‌گذاری آنها ارائه می‌شود. در ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری، نتایج حاصله برای بهبود کیفیت مصوبات مورد استفاده قرار می‌گیرد و ابزاری برای تشریح گزینه‌های پیش روی مقام تصمیم‌گیر است.

ارزیابی تأثیرات هر مصوبه (اعم از قانون یا مقررات) در قالب دو نوع ارزیابی معطوف به آینده (یا پیشینی) و ارزیابی معطوف به گذشته (یا پسینی) صورت می‌گیرد. این گزارش، بر ارزیابی نوع اول متمرکز است. هرگونه انجام فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، پیش از تصویب قانون، منوط به در اختیار داشتن برآوردی از «بار مقرراتی» آن، به معنای هزینه‌های تبعیث از آن برای کسب‌وکارهاست. مرحله یا فرایند دشوار در موضوع ارزیابی بار مقررات و به‌طور کلی ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، کمی‌سازی داده‌ها و یافته‌ها برای ارائه به سیاستگذاران و قانونگذاران است. مخاطبان گزارش‌های ارزیابی، بیش از هر چیز، در انتظار اطلاع از نتایج کمی برای مقایسه و تصمیم‌گیری مقتضی هستند و طبعاً چنانکه گزارش‌های ارزیابی، فاقد این محتوا باشند، برای آنها جذابیت لازم را نخواهد داشت.

مشارکت در مقررات‌گذاری در قالب ارزیابی بار مقررات در برخی کشورهای توسعه‌یافته، توسط نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی صورت می‌گیرد. پیشنهادی که درخصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات (لویج و طرح‌ها) توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی در قالب گزارش‌هایی است که طبق قانون باید به «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت از کسب‌وکار») ارائه شوند. بی‌تردید، ارزیابی بار مقررات با روش‌ها و شیوه‌هایی که در کشورهای دارای نظام مقررات‌گذاری توسعه‌یافته صورت می‌گیرد، نه توسط بخش عمومی و نه بخش خصوصی ما میسر نیست. اما شیوه عملی و در دسترس ارزیابی بار مقررات در ایران، در بندهای

«ب» و «پ» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» پیش‌بینی شده و آن عبارت است از نظرخواهی و نظرسنجی از فعالان اقتصادی، اصناف و تشکل‌ها درباره قوانین و مقررات و انعکاس آنها به مسئولان مربوط. بی‌تردید، اثربخشی و توفیق هر راهکاری برای اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون، مستلزم عزم، همکاری و تعامل ارکان عمومی و خصوصی است.

مقدمه

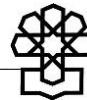
گزارش حاضر، دومین گزارش از مجموعه مطالعاتی است که درخصوص اجرایی کردن فرایند ارزیابی تأثیرات قانون در مرکز پژوهش‌ها، انجام شده است. در گزارش نخست^۱ با تمرکز بر نوع پیشینی ارزیابی تأثیرات قانون (پیش از تصویب) توضیح داده شد که ارزیابی تأثیرات قانون/مقررات/مقررات‌گذاری، یکی از تدابیر مهم و اثرگذار برای ارتقای کیفیت قانون در مواردی است که آن قانون مستنبط از حکم شرعی ثابت نباشد. همچنین این نکته مطرح شد که ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، مهم‌ترین و رایج‌ترین نوع ارزیابی تأثیرات است و بر همین اساس، عملیاتی شدن این نوع ارزیابی به‌عنوان نقطه شروع فرایند کلان ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات در ایران، پیشنهاد شد.

علاوه بر این، با مروری بر تجارب دیگر کشورها، نشان داده شد که دستگاه‌های اجرایی - که مسئولیت تدوین پیش‌نویس لایحه را نیز برعهده دارند - نهاد ارزیابی‌کننده تأثیرات پیشینی قانون محسوب می‌شوند. ملاحظاتی که باید در آغاز ارزیابی تأثیرات قانون مورد توجه قرار گیرند، از جمله ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه و ضرورت انجام مرحله‌ای فرایند مورد بحث، از دیگر مباحث مطرح شده در گزارش نخست بود.

موضوع گزارش حاضر، سهم و نقش فعالان اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده آنها در ارزیابی بار مقررات، به‌عنوان جزئی از فرایند ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری است. تصویب و لازم‌الاجرا ساختن هر مقرره، در بردارنده هزینه‌های متنوعی برای شهروندان است. هدف اصلی این نوشتار، توضیح مفهوم و ابعاد «بار مقررات» به‌لحاظ اقتصادی و به‌طور خاص، برای کسب‌وکارها و بنگاه‌های اقتصادی و تشریح نقش مهم ارزیابی بار مقررات در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون است.

به این منظور، ابتدا به تعریف بار مقررات و ابعاد آن پرداخته شده است. در بخش دوم، ضرورت ارزیابی بار مقررات، به‌ویژه برای بنگاه‌های کوچک مورد توجه قرار گرفته است. موضوع بخش سوم، چگونگی ارزیابی بار مقررات در ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون است. نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی به‌عنوان نهادهایی مناسب برای ارزیابی بار مقررات، موضوع بخش چهارم نوشتار پیش رو

۱. احمد مرکزالمیری، «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۸۲۰، آبان‌ماه ۱۴۰۰.



است. در بخش پایانی نیز مسئولیت و نحوه مشارکت فعالان اقتصادی، به‌طور خاص از طریق نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، در ارزیابی بار مقررات در ایران توضیح داده شده است. شایان ذکر است منظور از واژه «مقررات»^۱ در عبارت «بار مقررات»^۲، تمامی مصوبات لازم‌الاجرا توسط نهادهای حکومتی (اعم از قانون، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) است. به همین ترتیب، منظور از «مقرراتگذاری» نیز تصویب هرگونه سند لازم‌الاجرا، صرفنظر از مرجع تصویب آن است. گرچه تمرکز این گزارش بر قانون (مصوب پارلمان) است، اما از عبارت «بار مقررات» به‌دلیل فراگیری آن در ادبیات مربوط، استفاده شده است.

۱. چیستی بار مقررات

وضع هر مقرره‌ای، با هدف کلی تمشیت امور، رفاه شهروندان و تأمین و تضمین حقوق آنان صورت می‌گیرد. برای نمونه، شرکت‌های داروسازی ملزم هستند برای داروها و تجهیزات پزشکی، تأییدیه دریافت کنند، تولیدکنندگان اسباب‌بازی، ملزم به رعایت استانداردهای ایمنی هستند و تولیدکنندگان خودرو باید منطبق با ایمنی و استانداردهای محیط زیست، محصولات خود را تولید کنند. همچنین در برخی موارد، دولت ورود به برخی کسب‌وکارها را محدود می‌کند؛ برای مثال، محدودیت‌های شدیدی بر مالکیت خارجی شرکت‌های هواپیمایی وضع می‌شود و محدودیت‌هایی برای اشتغال به امور پزشکی یا حقوقی وضع می‌شود. علاوه بر این، مقرراتگذاران دولتی در مورد نرخ‌هایی که شرکت‌های خدمات عمومی می‌توانند برای انرژی و برق وضع کنند، محدودیت‌هایی اعمال می‌کنند.^۳

طبعاً، آنچه گفته شد، حاوی هزینه‌هایی نیز برای همه یا بخشی از شهروندان هستند که مهم‌ترین آنها، هزینه‌های تبعیت از هر یک از قوانین و مقررات برای شهروندان است. به‌طور خاص، قوانین و مقررات اقتصادی، هزینه‌های علیحده‌ای برای کسب‌وکارها به‌همراه دارند. وزارت صنایع کانادا، بار ناشی از مقرراتگذاری [حکومت]^۴ را «مداخله و مزاحمت دولت در عملیات کسب‌وکار» تعریف کرده است. بار ناشی از مقرراتگذاری، هزینه رعایت الزامات مقررات، جمع‌آوری مالیات و پاسخ بنگاه‌ها به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود.^۵

1. Regulation

2. Regulatory Burdens

۲. رابرت دبلیو. هان و پل سی. تتلاک، «آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقرراتگذاری شده است؟»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۹۱۹، فروردین‌ماه ۱۳۹۲، ص ۳.

4. The Burden of Government

۵. وزارت صنعت کانادا، «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی‌ماه ۱۳۹۱، ص ۱۱.

۱-۱. هزینه‌های قوانین و مقررات و انواع آنها

قوانین و مقررات، گرچه منافعی نیز برای افراد و گروه‌های مختلف به‌ارمغان می‌آورند، اما هزینه‌هایی نیز هم برای مقرراتگذاران در تدوین و تصویب آنها و هم برای همه یا برخی از شهروندان برای تبعیت از آنها، در پی دارند. چنانکه در یکی از تعاریف برای بارهای اداری چنین آمده است: «هزینه‌هایی که بنگاه‌ها برای انجام تعهدات ناشی از قوانین و مقررات حکومتی، متحمل می‌شوند. این هزینه‌ها همچنین شامل تعهد به ارائه اطلاعات به اشخاص ثالث نیز می‌شوند (برای مثال، مشتریان)».^۱

یکی از مهم‌ترین اقدامات برای ارزیابی تأثیرات هر قانون یا مقررہ پیش از تصویب، برآورد و تخمین هزینه‌های آن برای کسب‌وکارهاست. برای نمونه، «اداره مدیریت و بودجه» ایالات متحده، منبعی غنی از اطلاعات در مورد هزینه‌های مقرراتگذاری فدرال را فراهم کرده است. نهاد مذکور در خلاصه وضعیت سال ۲۰۰۶ خود، به بررسی قوانین و مقرراتی پرداخته که سالیانه بیش از ۱۰۰ میلیون دلار هزینه یا فایده تولید می‌کنند و بخش قابل توجهی از این هزینه‌ها و فایده‌ها در قالب برآورد مالی احصا شده است. هزینه‌های سالیانه این مقررات عمده فدرال ایالات متحده از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۵، در حدود ۳۷ میلیارد تا ۴۴ میلیارد دلار (به دلار سال ۲۰۰۱) برآورد شده است. فایده‌های آنها نیز در حدود ۹۴ میلیارد تا ۴۴۹ میلیارد دلار برآورد شده است. علاوه بر این، از آنجا که اغلب مقررات برای سال‌های زیادی وضع می‌شوند، هزینه‌ها و فواید تجمعی آنها، حیرت‌انگیز است. برآورد می‌شود که هزینه سالیانه رعایت صرفاً مقررات حفاظت محیط زیست در ایالات متحده، بیش از ۱۷۰ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۹۰) است.^۲

یکی از مهم‌ترین انواع بارهای هر مقررہ، «بار اداری»^۳ مقررات است. بار اداری مقررات، توسط وزارت صنعت کانادا به این ترتیب تعریف شده است: «زمان و منابع مولد صرف‌شده توسط کسب‌وکارها برای درک و رعایت قواعد و مقرراتی که از هزینه‌های روزمره مرتبط با اداره یک کسب‌وکار تجاوز می‌کند».^۴ چنانکه از تعریف پیش‌گفته برمی‌آید، بار اداری مقررات به‌عنوان عامل مزاحم و مخل برای کسب‌وکارها تلقی شده است. این عامل به‌عنوان «مقررات دست‌وپاگیر»^۵ در ادبیات مربوطه مورد توجه قرار گرفته است. درواقع، میان بار مقررات از یک‌سو و دست‌وپاگیر بودن مقررات، از سوی دیگر، رابطه‌ای مستقیم برقرار است؛ «چنانکه بار مقررات به‌معنای هزینه‌های متعدد اجرای آنها، بیش از حد و خارج از توان کسب‌وکارها باشد، مقررات، مزاحم و دست‌وپاگیر تلقی خواهند شد. آنچه در دست‌وپاگیر بودن مقررات محوریت دارد، هزینه‌های عمدتاً اداری مستقیم و غیرمستقیم اجرای مقررات است؛ هزینه‌های اداری مستقیم، شامل ... هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های مورد نیاز برای رعایت مقررات

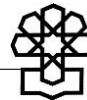
1. OECD, "Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands", Paris, 2007, p. 30.

۲. هان و تتلاک، پیشین، ص ۳.

3. Administrative Burdens

۴. همان، صص ۱۸-۱۹.

5. Red Tape



می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم، زمانی به‌وجود می‌آیند که مقررات، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش دهد.^۱

در مجموع، هزینه‌های وضع هرگونه مقررات و به‌طور خاص قانون را می‌توان به چهار دسته کلی هزینه‌های مستقیم، غیرمستقیم، اتفاقی و جانبی دسته‌بندی کرد. هزینه‌های مستقیم، هزینه‌هایی هستند که مردم یا گروهی از آنان، به‌طور مستقیم در اثر تبعیت از مقررات می‌پردازند و همچنین هزینه‌هایی که دولت در اجرای این مقررات متحمل می‌شود. از جمله این هزینه‌ها، موارد زیر هستند:

- خرید تجهیزات و امکانات جدید برای تبعیت یا اجرای مقررات،
- استخدام نیروی کاری جدید برای اجرای مقررات،
- استخدام مشاوران و کارشناسان جدید،
- اعمال تغییرات در الگوهای تولیدی توسط مقررات،
- افزایش هزینه‌های تولید.^۲

هزینه‌های غیرمستقیم، هزینه‌هایی است که معمولاً پنهان بوده و در کنار هزینه‌های مستقیم و اصلی بروز می‌کنند؛ مانند آلودگی‌های محیط زیستی در اثر تولید کالاها و یا اتلاف وقت در حمل‌ونقل. در واقع تصویب هر مقرره، می‌تواند آثاری ناخواسته و محاسبه‌نشده را به دنبال داشته باشد که به آنها «آثار خارجی»^۳ گفته می‌شود؛ «این آثار و تبعات خارجی، گاهی هزینه‌هایی است که برخی اعضای جامعه متحمل می‌شوند و یا مزایایی است که عاید آنها می‌شود، اما طرفین معامله یا آنهایی که در مراحل مختلف تولید و توزیع دخیل هستند، این تبعات خارجی عملکرد خود را محاسبه نکرده‌اند».^۴ برای مثال، تصویب قانونی در خصوص اخذ مالیات برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای اینترنتی یا دیجیتال، برای افرادی که در صد راه‌اندازی چنین کسب‌وکارهایی بوده‌اند، هزینه محسوب می‌شود؛ در حالی که برای اشخاصی که پیش از تصویب چنین مقرره‌ای؛ به راه‌اندازی کسب‌وکار خود اقدام کرده بودند، به دلیل مانع برای ورود رقبای جدید، مزیت محسوب می‌شود. همچنین ممکن است تصویب قوانینی در خصوص صادرات و واردات، هم‌زمان برای صادرکنندگان مزیت محسوب شود و برای واردکنندگان، هزینه و در مواردی بالعکس. با اینکه در تحلیل هزینه - فایده، بیشتر هزینه‌های معمول و جاری ناشی از مقرراتگذاری محاسبه می‌شود، ممکن است هزینه‌های اتفاقی و استثنایی (هزینه‌هایی که فقط یک‌بار پرداخت می‌شوند) نیز

۱. احمد مرکزالمیری، «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵، ص ۱۷۲.

۲. مسعود فریادی، سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقرراتگذاری در نظام حقوقی ایران، تهران، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹، ص ۷۷.

3. Externalities

۴. محمود باقری، «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، پژوهش حقوق و سیاست، دوره ۲، شماره ۱۹، بهار ۱۳۸۵، صص ۶۱-۶۲.

بروز کند که آنها نیز باید جداگانه مورد محاسبه قرار گیرند.^۱ نمونه برجسته این هزینه‌ها، ضرورت تغییر ساختار مالکیتی بنگاه مطابق با مقررات جدید است.

هزینه‌های مشترک، هزینه‌های ناشی از اقدام مقرراتگذاری است که به صورت توأمان بر کسب‌وکارها و بنگاه‌ها، مصرف‌کنندگان، دولت و دیگر گروه‌ها تحمیل می‌شود. در جدول نمونه هزینه‌های مشترکی که یک برنامه مقرراتگذاری می‌تواند در حوزه اقتصاد داشته باشد، فهرست شده است:

جدول نمونه هزینه‌های مشترک در مقرراتگذاری

نمونه هزینه‌ها	گروه‌های اثرپذیر
هزینه آشناسازی با مقررات و برنامه‌ریزی برای نحوه رعایت آن (شامل هزینه تهیه ابزارهای اجرایی جدید) بالا رفتن هزینه‌های تمام‌شده به دلیل تأثیر مقررات بر هزینه مواد و کالاها	کسب‌وکارها
هزینه‌های تولیدی بالا به دلیل تغییر در فرایندهای تولید، حمل‌ونقل و مبادله بر اثر مقرراتگذاری	
هزینه‌های از دست دادن فرصت فروش به دلیل محدود شدن دسترسی به بازار	
هزینه‌های اخذ مجوز یا دیگر انواع هزینه‌های اداری ناشی از مقرراتگذاری	
هزینه برگزاری نشست‌ها و تهیه صورتجلسات ناشی از مقرراتگذاری	
هزینه بازرسی داخلی و حسابرسی برای تضمین رعایت مقررات	
افزایش هزینه کالاها و خدمات	مصرف‌کنندگان
کاهش انواع محصولات در دسترس	
تأخیر در ارائه محصولات جدید به بازار به دلیل اجرای استانداردهای مقررات	
هزینه مدیریت مقرراتگذاری شامل ارائه اطلاعات به بخش‌های مختلف جامعه، بازسازی و آموزش دوباره نیروهای دولتی، ایجاد فرایندهای بررسی درخواست‌ها و مجوزدهی	دولت
هزینه تأیید رعایت مقررات شامل بازرسی و حسابرسی و کنترل کیفیت	
هزینه ضمانت اجرا شامل پیگیری عدم اجرا و تخلف از مقررات و تعقیب قضایی	
هزینه کاهش رقابت به دلیل اینکه مقرراتگذاری به نفع برخی و به زیان برخی دیگر از تولیدکنندگان است که موجب کاهش کارایی و افزایش قیمت برای مصرف‌کننده می‌شود.	دیگر گروه‌ها
هزینه‌های توزیعی: زمانی که هریک از هزینه‌های پیش‌گفته، به‌نحو نامتناسبی به زیان طبقه آسیب‌پذیر توزیع شود.	
محدودیت در نوآوری و قابلیت توسعه بازار فرآورده‌ها و خدمات جدید	

Source: OECD, "Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis", 2008, online at: www.oecd.org/dataoecd/30/8/42048013.pdf

به نقل از: فریادی، پیشین، صص ۸۹-۸۰.

دو نمونه از ارزیابی تأثیرات مقرراتگذاری با روش تحلیل هزینه - فایده در کادرهای ۱ و ۲ ذکر شده است.



کادر ۱. تحلیل هزینه - فایده مقرراتگذاری در خصوص حذف تدریجی سرب از بنزین در ایالات متحده

نمونه‌ای از تحلیل هزینه - فایده که در کارایی مقرراتگذاری، نقشی قابل توجه ایفا کرده است، تحلیل اقتصادی مقرراتگذاری حذف تدریجی سرب از بنزین در ایالات متحده بوده است. دولت ریگان در سال ۱۹۸۱ برای حذف سرب، مقرراتی را به تصویب رساند. در این مقرراتگذاری، پالایشگاه‌ها باید سرب بنزین را به‌دلیل خطراتی که برای سلامتی هنگام انتشار در هوا ایجاد می‌کرد، به‌سرعت کاهش می‌دادند.

تحلیل اولیه، فواید را تا حد زیادی بیش از هزینه‌ها نشان داد. تحلیل نهایی نیز نشانگر آن بود که سختگیری در استاندارد سرب بیش از میزان پیشنهاد شده، می‌تواند طی چهار سال، بین ۴ تا ۲۰ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۸۳) فایده خالص ایجاد کند و در مجموع، بیش از ۲۰ میلیارد دلار فایده، به‌موجب کاهش تعمیر و نگهداری خودرو، کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و کاهش آسیب‌های سلامتی مربوط به سرب ایجاد شد. تحلیلگران دریافتند که فایده کاهش تعمیر و نگهداری لازم در غیر این صورت، بالغ بر ۳ میلیارد دلار می‌شد.

در تحلیل انجام شده، همچنین فراوانی «سوخت ناقص» یا استفاده از بنزین سرب‌دار در خودروهای ساخته شده برای استفاده از بنزین بدون سرب، محاسبه شد و فایده کاهش تولید گازهای گلخانه‌ای مضر حاصل از سوخت ناقص، حدود ۶۰۰ میلیون دلار برآورد شد.

همچنین نتایج تحلیل‌های صورت‌گرفته نشان داد کاهش سرب موجود در بنزین منجر به تقریباً ۲ میلیارد دلار فایده برای کودکان می‌شود. این رقم، براساس مجموع هزینه‌های اجتناب از درمان پزشکی و آموزش درمانی حاصل از کاهش تعداد کودکان با سطوح خطرناک سرب در خون آنها بود. از دیگر فواید قابل توجه در این تحلیل، کاهش مشکلات مربوط به فشار خون بالا به‌دلیل کاهش سطح سرب خون در بزرگسالان است؛ بدین ترتیب که میزان برآورد شده کاهش هزینه‌های پزشکی، حقوق و دستمزد پرداخت شده و ارزش کاهش خطر مرگ‌ومیر، بیش از ۱۸ میلیارد دلار بود.

علاوه بر آنچه گفته شد، تحلیلگران با استفاده از مدل برنامه‌ریزی خطی پیچیده‌ای در بخش پالایشگاهی، کل هزینه‌های اجرای مقررات جدید را کمتر از ۲ میلیارد دلار برآورد کردند. علاوه بر این، آنها تخمین زدند که مفاد قانونی در خصوص سامانه مجوزدهی سرب قابل خریدوفروش در بازار - که معامله اعتبارات کاهش سرب اولیه برای استفاده در آینده را مجاز کرد - باعث صرفه‌جویی ۲۰۰ میلیون دلار بیشتر در هزینه‌ها می‌شود.

به نقل از: هان و تتلاک، پیشین، صص ۵-۷؛ مشخصات منبع اصلی:

Albert L. Nichols, "Lead in Gasoline," in Richard D. Morgenstern (ed.), *Economic Analysis at EPA: Assessing Regulatory Impact*, Washington, DC: Resources for the Future, 1997.

کادر ۲. ارزیابی تأثیرات قانون «ظرفیت و آلودگی صوتی فرودگاه‌ها» مصوب ۱۹۹۰

چند تن از پژوهشگران، پژوهشی درباره «قانون ظرفیت و آلودگی صوتی فرودگاه‌ها»^۱ مصوب سال ۱۹۹۰ انجام دادند که در آن، سقف و محدودیت بر میزان آلودگی صوتی اطراف فرودگاه مشخص شد. آنها دریافتند که احتمالاً هزینه‌های قانون مذکور، تا ۵ میلیارد دلار (به دلار سال ۱۹۹۵) بیش از فایده‌ها بوده است؛ بدین ترتیب که این قانون، مستلزم حذف تعداد زیادی هواپیما از فرودگاه‌های ایالات متحده بود که با شرایط و محدودیت‌های وضع شده جدید بر سطح آلودگی صوتی مطابقت نداشتند. این بدان معنا بود که در حدود ۲۷ درصد از ارزش دلاری ناوگان صنعت هوایی باید زودتر از آنچه برنامه‌ریزی شده بود، جایگزین می‌شد. تحلیلگران این پروژه نشان دادند که هزینه‌های این جایگزینی پیش از موعد، بالغ بر حدود ۱۰ میلیارد دلار خواهد بود.

همچنین فایده مقررات راجع به آلودگی صوتی، که مهم‌ترین آن، محیط‌های مسکونی آرام‌تر در اطراف فرودگاه‌ها بود، حدود ۵ میلیارد دلار محاسبه شد. پژوهشگران، کاهش سروصدا را برحسب دسی‌بل تعیین کرده و ارزش آن را براساس برآوردهای تمایل به پرداخت مالکان - با فرض اینکه یک دسی‌بل کاهش در سطح سروصدا، ارزش فعلی خانه‌ها را تا یک درصد افزایش می‌دهد - محاسبه کردند.

در مجموع، یافته‌های آنها نشان داد، هزینه‌های قانون مورد بحث، حدود ۵ میلیارد دلار بیش از فایده‌ها بوده است و سپس با استفاده از نتایج حاصل از تحلیل خود، یک راه‌حل جایگزین برای مشکل آلودگی صوتی پیشنهاد کردند که می‌توانست ۲۰۰ میلیون دلار فایده خالص ایجاد کند.

به نقل از: هان و تتلاک، پیشین، ص ۷؛ مشخصات منبع اصلی:

Steven A. Morrison, Clifford Winston, and Tara Watson, "Fundamental Flaws of Social Regulation: The Case of Airplane Noise", *Journal of Law and Economics*, 42, 1999.

دو نمونه پیش‌گفته ارزیابی تأثیرات با استفاده از روش برآورد هزینه - فایده نشان می‌دهد که این امر، همیشه ساده نیست؛ «برآورد فایده می‌تواند شامل زنجیره‌ای طولانی از استدلال‌هایی باشد که علوم پایه را به آثار سلامتی و به برآورد مالی این آثار مرتبط می‌کند. برآورد هزینه‌ها نیز مشکل است. ... علاوه بر این، تخمین اینکه چگونه یک سیاست مقررات‌گذاری بخش‌های مختلف جمعیت را تحت تأثیر قرار خواهد داد، کاملاً دشوار است»^۲.

۲-۱. هزینه تبعیت از قوانین و مقررات برای بنگاه‌ها

چنانکه گفته شد، هزینه تبعیت از قوانین و مقررات، یکی از بارهای اصلی است که باید در هر مورد مقررات‌گذاری مدنظر قرار گیرد. چنانکه یکی از صاحب‌نظران، «پیش‌بینی تبعیت» از قوانین را یکی از سازوکارهای هفت‌گانه قانونگذاری کارآمد دانسته است.^۳ ارزیابی «هزینه‌های تبعیت»^۴ می‌تواند برای قانونگذاری مفید باشد. این ارزیابی، مشتمل بر اطلاعاتی درباره شیوه‌های تبعیت از قانون، هزینه‌ها و منشأ

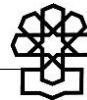
1. "Airport Noise and Capacity Act"

۲. همان، صص ۷-۸.

۳. شش سازوکار دیگر عبارتند از: ۱. راهبرد قانونگذاری واضح، ۲. سازوکارهای وضوح، ۳. انتخاب‌ها بر مبنای شواهد، اما گزینش‌شده بر مبنای کارآمدی، ۴. ملاحظه اعمال و اجرا، ۵. پیام‌هایی واضح برای ارتباطات واضح و ۶. آزمایش؛ ر.ک.:

Maria Mousmouti, *Designing Effective Legislation*, Cheltenham: Edward Elgar, 2019, pp. 51-61.

4. Compliance Costs



آنها و الگوهای تبعیت خلاقانه است. برای نمونه، وزرای آلمانی، هزینه‌های تبعیت را به‌نحو پیشینی محاسبه می‌کنند و آنها را در مصوبات بعدی راستی‌آزمایی می‌کنند. این بدین‌معناست که داده «واقعی» درباره چگونگی رشد هزینه‌های اجرای مقررات توسط تابعان و محل آنها قابل دسترس است. هزینه‌های تبعیت اغلب به مقرره‌ها یا قواعد خاص مرتبطند؛ برای نمونه، ارزیابی‌های اتحادیه اروپا نشان می‌دهد که در موارد متعددی، تعداد اندکی از تعهدات، هزینه‌های گزافی ایجاد می‌کنند؛ به‌طوری که در قانون مالیاتی اتحادیه اروپا، فقط سه تعهد، نمایانگر بیش از ۸۲ درصد از کل هزینه‌های اداری در حوزه آن قانون بودند.^۱ نظرسنجی‌های متعددی برای پی بردن به اینکه کدام حوزه قانونی - مقرراتی، بیشترین بار را برای کسب‌وکارها به‌همراه داشته یا در آینده ایجاد خواهد کرد، صورت گرفته است. برای مثال، در نظرسنجی انجام‌شده توسط اتاق تولیدکنندگان^۲ ایالت نیوساوت ولز استرالیا، «مالیات کسب‌وکار»^۳ توسط همه انواع بنگاه‌های شرکت‌کننده در نظرسنجی، به‌عنوان بیشترین بار مقررات اعلام شده است. بعد از مالیات کسب‌وکار، بیشترین نگرانی کسب‌وکارها، به‌ترتیب، در حوزه‌های مقرراتی - قانونی به این شرح بوده است: بازنشستگی، بهداشت شغلی و ایمنی، محیط زیست، برنامه‌ریزی و توسعه، مجوز کسب‌وکار، اخراج ناعادلانه، برچسب زدن محصول، مراقبت و ذخیره کالاهای پرخطر و قانون شرکت‌های سهامی.^۴

نمونه دیگر، مطالعه‌ای است که توسط فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا^۵ در سال ۲۰۰۴ انجام شده است و پاسخ‌دهندگان مسائل مهم را به‌ترتیب زیر واجد اولویت دانستند: بار مالیات کل (۸۱ درصد)، مقررات و بار مالی کاغذبازی‌های اداری (۶۱ درصد)، بدهی / کسری دولت (۵۶ درصد)، کمبود نیروی کار واجد شرایط (۴۷ درصد)، دسترسی به منابع مالی (۲۸ درصد).^۶

۲. ضرورت ارزیابی بار مقررات برای بنگاه‌های کوچک

مطالعات متعدد نشانگر آن است که هزینه‌های مقررات بر «بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط»^۷ واجد تأثیراتی به‌مراتب شدیدتر از بنگاه‌های بزرگ است.^۸ بر این اساس است که در برخی از کشورهای پیشرو

1. Ibid., pp. 52-58.

2. Chamber of Manufactures of NSW

3. Business Taxation

۴. به نقل از: وزارت صنعت کانادا، پیشین، ص ۷۷.

5. Canadian Federation of Independent Business (CFIB)

۶. به نقل از: همان، ص ۱۰.

7. Micro, Small and Medium Enterprises (MSMES)

۸. مرکزالمیري، پیشین، ص ۱۷۴. تعریف مورد توافق درخصوص بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط وجود ندارد. به‌طور کلی، بنگاه‌های کوچک و متوسط (SME)، «به شرکت‌های تابعه و وابسته‌ای اطلاق می‌شود که دارای نیروی کار کمتر از یک حد معین باشد. ... متداول‌ترین محدودیت، تعداد نیروی کار تا ۲۵۰ نفر است که توسط کمیسیون اروپا... پیشنهاد شده است.» با وجود این، برخی از کشورها، محدودیت ۵۰۰ نفری یا ۲۰۰ نفری را در نظر می‌گیرند. در ایالات متحده آمریکا نیز بنگاه‌های با کمتر از ۵۰ نفر کارکن را بنگاه‌های کوچک و بنگاه‌های با حداکثر ۱۰ کارکن یا کمتر از آن را بنگاه‌های خرد محسوب می‌کنند؛ ر.ک.: گروه مطالعات سیاست‌های مالیاتی OECD، مالیات بر کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، ترجمه بگانه موسوی‌چهرمی و الهام غلامی، تهران، پیک نور، ۱۳۹۷، ص ۱۷. در هند، دسته‌بندی بنگاه‌ها براساس میزان سرمایه‌گذاری در زمین و ماشین‌آلات (در بنگاه‌های تولیدی) و سرمایه‌گذاری در تجهیزات (در بنگاه‌های ارائه‌دهنده خدمات صورت می‌گیرد؛ ر.ک.: موسی شهبازی‌غیائی، «نقش بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در اقتصاد هند و آموزه‌هایی برای سیاست‌گذاری در ایران»،

در خصوص اصلاح نظام مقرراتگذاری، برای ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات، به‌ویژه بر بنگاه‌های کوچک و متوسط، سازوکارهایی طراحی و اجرا شده است. برای نمونه، در ایالات متحده آمریکا، «قانون انعطاف‌پذیری در مقرراتگذاری»^۱ در سال ۱۹۸۰ به تصویب رسید که به‌موجب آن، همه نهادهای مقرراتگذار، ملزم به ارزیابی صریح و دقیق تأثیرات مقررات بر بنگاه‌های کوچک اقتصادی شده‌اند. سازمان‌ها باید نشان می‌دادند که چگونه نیازهای شرکت‌های کوچک را در طول فرایند مقرراتگذاری، ملاحظه کرده و در الزامات گزارش‌دهی یا پذیرش یا جداول زمانی برای بنگاه‌های کوچک، اولویت قائل می‌شوند. «اداره بنگاه‌های کوچک»^۲ به‌عنوان مسئول نظارت بر اجرای قانون مذکور در نظر گرفته شد. این قانون، نقش مهمی در کاهش بار مقررات برای بنگاه‌های کوچک ایفا کرد.^۳ طبق «قانون انعطاف‌پذیری در مقرراتگذاری»، دلایل هرگونه اقدام به مقرراتگذاری باید مورد ملاحظه قرار گیرد. همچنین باید برآورد شود که چه تعدادی از بنگاه‌های کوچک، تحت تأثیر مقررات جدید قرار خواهند گرفت. علاوه بر اینها، باید در مورد الزامات تبعیت بنگاه‌ها از مفاد مقرراتی پیشنهادی، گزارش ارائه شود.

علاوه بر این، به‌موجب فرمان‌های اجرایی رئیس‌جمهور در سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۹۳^۴ که مسئولیت اجرای آنها برعهده «اداره مدیریت و بودجه» است، همه نهادها ملزم به ارزیابی هزینه‌ها و منافع مقررات حوزه خود، به‌ویژه از حیث تأثیرات بر بنگاه‌های کوچک شدند. از سال ۲۰۰۱ تلاش‌های زیادی برای ارتقای کیفیت نحوه انجام ارزیابی آثار و کاربرد تحلیل ریسک و عدم قطعیت صورت گرفت.^۵

در ایالات متحده آمریکا، برخی مقررات دیگر به‌منظور کاهش هزینه‌های اجرای قانون برای بنگاه‌های کوچک به تصویب رسیده است؛ از جمله «قانون مقرراتگذاری منصفانه برای بنگاه‌های کوچک»^۶ که همه نهادهای عمومی را ملزم می‌کند دستورالعمل‌های داخلی را ساده‌سازی کنند و اطلاعات و رهنمودهای بیشتری در مورد نحوه تبعیت از مقررات برای بنگاه‌های کوچک، منتشر کنند.

قانون «کاهش کاغذبازی برای مشاغل کوچک»^۷ نیز مقرر می‌دارد که در همه مقررات پیشنهادی باید تشریفات اداری، به تشریفات ضروری کاهش یافته و محدود شوند و هر مقرره‌ای که تشریفات اداری جدیدی را ایجاد می‌کند، باید توسط «اداره مدیریت و بودجه» مورد بررسی و تأیید قرار گیرد.^۸ هدف

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۱۲، خردادماه ۱۳۹۱، ص ۸. در ایران نیز تعریف واحدی از بنگاه‌های کوچک و متوسط ارائه نشده است. در یک طبقه‌بندی، بنگاه‌های صنعتی ایران برحسب اندازه بنگاه به چهار گروه ۱۰۰-۴۹ نفر کارکن، ۵۰-۹۹ نفر کارکن، ۱۰۰-۱۴۹ نفر کارکن، شماره مسلسل ۱۳۵۷۳، اسفندماه ۱۳۹۲، ص ۱۴.

1. Regulatory Flexibility Act (Regflex)

2. Small Business Administration (SBA)

۳. شاهین جوادی و رضا زمانی، «بررسی و مقایسه الزامات و قوانین کارآفرینی و کسب‌وکار در ایران و آمریکا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۵۷۳، اسفندماه ۱۳۹۲، ص ۱۴.

4. "Regulatory Planning and Review", Executive Order 12866, October 4, 1993, Available at: <http://www.whitehouse.gov/omb/asset.aspx?AssetId=2171>.

۵. به نقل از: فریادی، پیشین، ص ۱۲۹.

6. Small Business Regulatory Fairness Act, 1996.

7. Small Business Paperwork Relief Act (SBPRA), 2001.

۸. همان، صص ۱۲۹-۱۳۰.



قانون مذکور، «... کاهش بار تشریفات اداری فدرال برعهده کسب و کارهای کوچک است». «قانون کاهش کاغذبازی برای مشاغل کوچک»، دولت فدرال را ملزم می‌کند:

- فهرست سالیانه‌ای از منابع کمک به رعایت مقررات در دسترس کسب و کارهای کوچک منتشر کند.
- درون نهادهای دولتی، نقطه تماس واحدی برای تعامل با کسب و کارهای کوچک راه‌اندازی کند.
- نیروی ویژه بین نهادی برای بررسی و توصیه ابزارهای اضافی کاهش‌دهنده بار برعهده کسب و کارهای کوچک تأسیس کند.^۱

یکی از ابتکارهای مهم قانون مذکور، ایجاد «گذرگاه کسب و کار دولت الکترونیک»^۲ است. هدف از این سامانه، «کاهش بار برعهده کسب و کارهای کوچک کشور از طریق ساده‌سازی و بهبود دسترسی الکترونیکی به اطلاعات، برنامه‌ها و خدمات دولت فدرال و فراهم کردن ابزار یک‌مرحله‌ای به کسب و کارها و شهروندان برای دریافت، پُر کردن، امضا و ارسال فرم‌ها و معاملات به صورت الکترونیکی است».^۳

«قانون اجرای منصفانه مقررات درخصوص کسب و کارهای کوچک»،^۴ نسخه اصلاحی و به‌روز شده «قانون انعطاف‌پذیری در مقرراتگذاری» محسوب می‌شود. این قانون سازمان‌ها را موظف کرده است:

- (الف) زبان مقررات فدرال را که برای کسب و کارهای کوچک کاربرد دارد، ساده کنند.
- (ب) کسب و کارهای کوچک را به مشارکت در فرایند تدوین مقررات تشویق کنند.
- (ج) مقررات جدید را برای بازنگری به کنگره بفرستند.
- (د) هیئتی از مأموران رسیدگی به شکایتهای محلی برای استماع شکایات و دغدغه‌های صاحبان کسب و کارهای کوچک درباره مقررات تشکیل دهند.^۵

«قانون اجرای منصفانه مقررات درخصوص کسب و کارهای کوچک»، سازمان‌هایی را که اغلب از اجرای دستورالعمل‌های مقرر در «قانون مقرراتگذاری منصفانه برای بنگاه‌های کوچک» چشم‌پوشی می‌کردند، به بررسی چگونگی اثرگذاری الزامات مقرراتی‌شان بر بنگاه‌های کوچک، ملزم کرد؛ چراکه هزینه‌های پیروی از مقررات برای صنایع تولیدی کوچک، دست‌کم دو برابر بیشتر از شرکت‌های بزرگ یا متوسط است. همانند قانون پیشین، این قانون نیز به دنبال تشویق رقابت و راه‌اندازی کسب و کار از طریق محدود کردن آثار منفی مقررات بر کارایی بازار و ورود به بازار است.^۶

دولت فدرال کانادا نیز به این واقعیت پی برده است که زمان و منابع صرف‌شده برای اطلاع و رعایت قوانین و مقررات وضع شده از سوی دولت، می‌تواند بار قابل توجهی را برعهده کسب و کارهای کوچک قرار داده و توانایی آنها را برای کمک به کل اقتصاد بسیار محدود سازد. دولت فدرال با شناسایی بار مقررات،

۱. وزارت صنعت کانادا، پیشین، ص ۱۹

2. Business Gateway E-government

۲. همان، صص ۱۹-۲۰.

4. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA)

۵. به نقل از: جوادی و زمانی، پیشین، ص ۲۰.

۶. همانجا.

اقدامی ابتکاری برای بهبود کارایی مقرراتگذاری در کانادا آغاز کرده است. بدین ترتیب که کمیته مشورتی^۱ با ریاست مشترک وزارت صنایع کانادا و اتحادیه کسب‌وکارهای مستقل کانادا،^۲ رهبری این ابتکار را برعهده دارد. کمیته مذکور، وظیفه اندازه‌گیری تأثیر بارهای اداری ناشی از مقررات دولتی برای کسب‌وکارها و شناسایی اقداماتی که بار مقررات را در طول زمان کاهش خواهد داد، برعهده دارد.^۳

۳. چگونگی ارزیابی بار مقررات در ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی قانون

برآورد هزینه اجرای مقررات (بار مقررات)، بسیار دشوار و نیازمند به‌کارگیری روش‌هایی پیچیده است. در برخی کشورها، مطالعات بسیاری برای برآورد هزینه بار مقرراتگذاری انجام شده است. برای نمونه، یکی از تخمین‌ها درخصوص تحلیل اقتصادی هزینه و فایده مقرراتگذاری در ایالات متحده نشان می‌دهد که هزینه‌های بررسی بار مقررات، حدود ۱۰۰ میلیون دلار در سال است. یک تحلیل اقتصادی معمولی از یک مقرراتگذاری مهم، حدود ۷۰۰.۰۰۰ دلار هزینه دربردارد. رقم مذکور، شامل منابعی است که به‌طور مستقیم توسط نهاد مقرراتگذار صرف شده و هزینه‌های مشاوره‌ای که برای تهیه تحلیل اقتصادی استفاده شده است.^۴ با وجود این، برآوردهای جامعی از هزینه‌های بار مقررات برای تمام کشورها در دسترس نیست و از لحاظ روش‌شناسی نیز چنین مطالعاتی با موانع جدی مواجه است.^۵

برای نمونه، چند کشور اروپایی (از جمله هلند، بلژیک، سوئد، انگلستان و دانمارک) از یک نوع بودجه مقرراتگذاری براساس رویکرد هزینه‌های اداری، پیروی می‌کنند. این رویکرد براساس مفهوم بار اداری شکل گرفته است. چند کشور عضو اتحادیه اروپا، کاهش ۲۵ درصدی بار اداری در یک دوره زمانی خاص را به‌عنوان هدف تعیین کرده‌اند. در هر دو مورد، دولت‌های اروپایی ابزار خاصی را مورد استفاده قرار می‌دهند، که «مدل هزینه استاندارد»^۶ نامیده می‌شود. این سامانه حسابداری در هلند ایجاد شده است و سپس سایر کشورهای اروپایی آن را اقتباس کرده‌اند. مدل مذکور، هزینه‌های اداری را به شکل کمی درآورده و آنها را براساس سازمان‌ها و منشأ مقرراتگذاری تقسیم‌بندی می‌کند. این تقسیم‌بندی عبارت است از: دستورالعمل اتحادیه اروپا، مقررات اتحادیه اروپا و مقررات ملی. در مورد ارزیابی پیشینی، مدل هزینه استاندارد، میزان هزینه‌های اداری را در هر گزینه مقرراتگذاری کمی‌سازی می‌کند و کمترین بار مقرراتی ممکن را نشان می‌دهد. ارزیابی مقررات موجود، بر مبنای فهرستی از تمام اطلاعات در مورد وظایف و فعالیت‌های اداری است که براساس وزارتخانه مسئول گروه‌بندی شده‌اند. مدل هزینه استاندارد برای دولت هلند این امکان را فراهم می‌کند تا

1. Advisory Committee

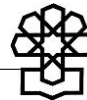
2. Canadian Federation of Independent Businesses

۳. وزارت صنعت کانادا، پیشین، ص ۹.

۴. هان و تلاك، پیشین، ص ۱۹.

۵. ر. ک.: مرکز مال‌میری، پیشین، صص ۱۷۳-۱۷۴.

6. Standard Cost Model (SCM)



سازمان‌ها را به‌خاطر رعایت سقف بار اداری در مقرراتگذاری تشویق کند.^۱ روش‌شناسی کمی کردن بار اداری یک مقرراتگذاری، در تمام کشورهایی که این رویکرد را اقتباس کرده‌اند، متداول است. بار اداری از سه متغیر تشکیل شده است: ۱. هزینه اقدام، ۲. تعداد (فراوانی) دفعاتی که بنگاه باید اطلاعات خاصی را در یک سال ارائه کند و ۳. «تعداد کسب‌وکارهایی که تحت تأثیر مقررات قرار می‌گیرند». هزینه یک اقدام از طریق هزینه کار ساعتی و زمان صرف‌شده برای تعهد به ارائه اطلاعاتی خاص هر مقررره تعیین می‌شود. زمان را می‌توان از طریق نظرسنجی‌های کسب‌وکار یا از طریق شبیه‌سازی یک اقدام اداری (شبیه‌سازی در یک بنگاه نمونه) برآورد کرد.^۲

تجربه کشورهای اروپایی در اجرای مدل هزینه استاندارد، نتایج قابل توجهی را برای کل سنجه‌های بار اداری فراهم می‌کند. برنامه هلند در کاهش ۲۵ درصدی بار اداری در سال ۲۰۰۷، توسط بانک جهانی و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، به‌ویژه در خصوص مقرراتگذاری حمل‌ونقل، تجربه‌ای مثبت و قابل استفاده ارزیابی شده است.^۳

دولت استرالیا نیز در همه ایالات، رویه سنجش عملکرد برای مقرراتگذاری کسب‌وکار را از حدود سال ۲۰۱۰ آغاز کرده است. ایده اصلی پشتیبانی سنجش مذکور این است که می‌توان از طریق برآورد هزینه‌های رعایت مقررات، مقررات غیرضروری را شناسایی کرده و سایر طرح‌های ابتکاری اصلاح مقرراتگذاری را تکمیل کرد. هزینه‌های رعایت مقررات در سه گروه مربوط به فعالیت‌های کسب‌وکار طبقه‌بندی شده‌اند: نخست؛ ایجاد و شروع یک کسب‌وکار، دوم؛ محیط کسب‌وکار و سوم؛ کسب‌وکارهای بین‌ایالتی. پروژه، به‌نماگرهایی برای هزینه‌های رعایت مقررات محدود نمی‌شود؛ بلکه کیفیت و کمیت مقررات را طی زمان پوشش می‌دهد تا بتوان از نتایج آن برای طراحی مقرراتگذاری اداری و اجرایی، بهره برد.^۴

با وجود تلاش‌های صورت گرفته و وجود برخی تجربیات موفق، ادعاهایی مبنی بر ناموفق بودن ارزیابی بار مقررات به‌دلیل پرهزینه و پیچیدگی انجام آن مطرح شده است. مرحله یا فرایند بسیار دشوار در موضوع ارزیابی بار مقررات و به‌طور کلی ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، کمی‌سازی داده‌ها و یافته‌ها برای ارائه به سیاستگذاران و قانونگذاران است. مخاطبان گزارش‌های ارزیابی، بیش از هر چیز، در انتظار اطلاع از نتایج کمی برای مقایسه و تصمیم‌گیری مقتضی هستند و طبعاً چنانکه گزارش‌های ارزیابی، فاقد این محتوا باشند، جذابیت لازم را نخواهند داشت. اما درواقع، نقطه ضعف گزارش‌های ارزیابی تأثیرات نیز همین است. برای نمونه، مطالعه جامع هان و دادلی^۵ در سال ۲۰۰۴ نشان می‌دهد که تحلیل‌های

۱. بانک جهانی، «مقرراتگذاری بهتر برای رشد»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۸۲۲، بهمن‌ماه ۱۳۹۱، ص ۲۸.

2. Legislative Burden Department, Focus on Burden! The Hague: Ministry of Finance, December 2003, pp. 21-22.

به نقل از: بانک جهانی، پیشین، ص ۲۸.

۳. همان، صص ۲۸-۲۹.

۴. همان، ص ۳۹.

5. Robert W. Hahn and Patrick Dudley

اقتصادی تهیه شده برای مقررات زیست‌محیطی، معمولاً برای تصمیماتی که اثربخشی و کارایی یک قانون را حداکثر خواهد کرد، اطلاعات کافی فراهم نمی‌کند. خلاصه‌ای از نتایج آنها براساس نمونه‌ای از ۷۴ مقرر در سه دولت در ایالات متحده آمریکا، نشانگر آن است که درصد قابل توجهی از تحلیل‌ها در هر سه دولت، فاقد برخی اطلاعات اقتصادی بسیار اساسی، از قبیل اطلاعاتی در خصوص فایده خالص و بدیل‌های سیاستی است؛ به طوری که به‌عنوان مثال، ۶۹ درصد از تحلیل‌ها در نمونه بررسی شده، موفق به ارائه هیچ نوع اطلاعات کمی در مورد خالص فایده‌ها نشدند. همچنین در سال ۲۰۰۶، مطالعه جامعی در خصوص بررسی ارزیابی تأثیرات مقررات در اروپا توسط رندا^۱ صورت گرفته است. مطالعات وی نیز نشان می‌دهد که غالباً گزارش‌های تهیه شده، فاقد بسیاری از مؤلفه‌های مهم ارزیابی تأثیرات هستند؛ «برای مثال، در ارزیابی تأثیرات، به‌ندرت هزینه‌ها برآورد می‌شوند، تقریباً هیچ‌گاه هزینه‌ها برای کسب‌وکارها کمی نشدند، فایده‌های خالص را مشخص نکردند و در عمل هیچ‌گاه به مقایسه هزینه‌ها و فایده‌ها پرداختند. به‌علاوه، جایگزین‌ها به‌ندرت مورد مقایسه قرار گرفتند...»^۲

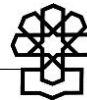
نمونه دیگری از ناکامی کشورها در ارزیابی بار مقررات، به‌ویژه برای بنگاه‌های کوچک و متوسط، مکزیک است. در این کشور، طبق «قانون مقیاس‌ها و استانداردهای فدرال» (مصوب ۱۹۹۲) مقرر شد که تحلیل ارزیابی تأثیرات قانون، نه تنها با بهره‌گیری از مشورت عمومی، بلکه با استفاده از تحلیل هزینه - فایده، برای اولین بار در مکزیک اجرایی شود. این ارزیابی به‌ویژه برای تصویب مقررات فنی، الزامی بود. اما در اجرای مفاد مذکور در شورای استانداردسازی،^۳ منافع تولیدکننده - در مقابل منافع مصرف‌کننده - به‌نحو افراطی در نظر گرفته شد و همین امر، کارآمدی نظام طراحی‌شده را کاهش داد؛ «در نتیجه، آزمون تحلیل هزینه - فایده بدون اعمال دقت زیاد و با مسامحه به‌اجرا درآمد. کمیته‌های مشورتی که مسئول فراهم ساختن مقدمات تحلیل هزینه - فایده بودند، انگیزه‌های لازم برای انجام تحلیل قوی و عینی نداشتند و چندان توجهی نیز به هزینه‌های ناشی از تبعیت از مقررات برای بنگاه‌های کوچک و متوسط اقتصادی مبذول نمودند. درنهایت، این تلاش اولیه در زمینه تحلیل هزینه - فایده، صرفاً به توصیف کیفی فایده‌ها انجامید و محاسبه هزینه‌های پیشرفت ناچیز سیاسی - اقتصادی به‌دلیل برخی ملاحظات سیاسی میسر نشد و این تلاش به‌جای اینکه راهنمای مفیدی در فرایند تصمیم‌گیری باشد، به معضل کاغذبازی و تشریفات اداری مفرط تبدیل شد»^۴.

1. Andrea Renda

۲. هان و تتلاک، پیشین، صص ۹-۱۱.

3. Standardization Council

۴. سزار کردوا نویون، «ارزیابی آثار مقرراتگذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کرکباتریک و پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقرراتگذاری؛ به‌سوی مقرراتگذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران، خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری]، ۱۳۹۲، صص ۳۰۹-۳۱۰.



۴. نهادهای نمایندگی کننده فعالان اقتصادی به عنوان نهادهایی مناسب برای ارزیابی بار مقررات

در سطور پیشین توضیح داده شد که سنجش بار مقررات، فرایندی فنی، دشوار و نیازمند برخورداری از کارشناسان متخصص است. همچنین، احتمال انحراف ارزیابی بار مقررات از فرایندی کارشناسی و مؤثر، به فرایندی صرفاً تشریفاتی و آلوده به انگیزه‌های سیاسی و... بدون منتج شدن به نتایجی کمی و قابل استفاده برای مقرراتگذاران، وجود دارد. این چالش‌ها به‌نحوی بوده که تنها چند کشور در اجرای این فرایند، به توفیقاتی نسبی دست یافته‌اند. آنچه به‌اختصار شرح داده شد، ارزیابی بار مقررات توسط دولت به‌عنوان مرجع اصلی ابتکار قانونگذاری (لایحه) بود. در این بخش، به ضرورت مشارکت فعالان اقتصادی در فرایند مقرراتگذاری و به‌طور خاص به‌عنوان نهاد مناسب برای ارزیابی بار مقررات، پرداخته می‌شود. به‌طور کلی می‌توان گفت در سال‌های اخیر، حضور نهادهای مدنی، سندیکاها، اصناف و دیگر گروه‌ها و نهادها در فرایند قانونگذاری چشمگیر بوده و به‌عنوان یکی از عوامل ارتقای کیفیت قانونگذاری بر آن تأکید شده است. به‌عنوان نمونه، در فرانسه، «شورای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی»، که متشکل از نمایندگان اصناف، سندیکاها و نهادهای حرفه‌ای است، «به قوای حکومتی مشاوره می‌دهد. اصناف و نمایندگان حرفه‌های مختلف عضو شورا، به‌خوبی از نیازها، ضرورت‌ها، موانع و راهکارهای مربوط به فعالیت‌ها آگاهی دارند و می‌توانند به شورا کمک کنند تا تصمیماتی را اتخاذ کند که با واقعیت، بیشترین نزدیکی را داشته باشد. با اینکه نظر شورای مذکور در این خصوص مشورتی است، نظرات شورا به دولت و مجلس کمک می‌کند یا دست‌کم، نتیجه تصمیم قانونی خود را پیش‌بینی کنند. علاوه بر این، نظر شورا در روزنامه رسمی منتشر می‌شود و از [این] طریق این امکان برای شهروندان مهیا می‌شود تا درخصوص قانونی که دولت یا مجلس نظر به تصویب آن دارند، اطلاع حاصل کنند»^۱.

مشارکت در مقرراتگذاری در قالب ارزیابی بار مقررات در برخی کشورهای توسعه‌یافته، توسط اتاق‌های بازرگانی صورت می‌گیرد. برای نمونه، در انگلستان، از حدود سی سال پیش، بیشترین فشار برای اصلاح قوانین و مقررات، از سوی نهادهای تجاری، به‌ویژه «اتاق‌های بازرگانی انگلستان»^۲ به سیاستگذاران وارد شده است.^۳ اتاق‌های بازرگانی انگلستان، از گزارش‌های کارشناسی عمیق برای تبیین و آگاه‌سازی سیاستگذاران درخصوص بار مقررات برای کسب‌وکارها، به‌عنوان ابزاری مؤثر استفاده می‌کنند. برای مثال، اتاق‌های بازرگانی انگلستان در یکی از گزارش‌های خود نشان داد که به‌ازای هر ۱۰۰ دستورالعمل مصوب اتحادیه اروپا، ۳۳۴ مقرر و دستورالعمل در بریتانیا به تصویب می‌رسد. این در حالی است که به‌طور سالیانه، حدود ۳۴۰۰ مقرر و دستورالعمل توسط اتحادیه اروپا به تصویب می‌رسد

۱. آزاده عبداله‌زاده شهراباکی، «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، ص ۷۵۹.

2. British Chambers of Commerce

3. Robin Ellison, Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 285.

که اغلب آنها به نظام حقوقی بریتانیا وارد می‌شود.^۱ اتاق‌های بازرگانی انگلستان در گزارشی دیگر، هزینه مقررات اضافی و محل را بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۰ برای کسب‌وکارهای بریتانیا، حدود ۹۰ میلیارد پوند برآورد کرده‌اند.^۲

۵. مسئولیت و مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات در ایران

در نظام حقوقی ایران، به‌ویژه در دهه اخیر، به مشارکت طلبیدن و یاری گرفتن از فعالان اقتصادی^۳ در قالب تشکل‌های استانی و ملی برای بهبود نظام مقررات‌گذاری، به رسمیت شناخته شده است. در یکی از اجزای بند «۹» «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری»، بر «جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری» به‌عنوان یکی از «اصول قانونگذاری و قانون‌نویسی» تأکید شده است. این مشارکت، از طریق نوعی دستورکارگذاری^۴ (تعیین برنامه کار) صورت می‌گیرد. بدین ترتیب که نهادهای اصلی نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی و همچنین بخش تعاونی، از طریق سازوکارهای نهادی محلی و ملی، مسئولیت انعکاس نظرات و مطالبات فعالان اقتصادی و کسب‌وکار (به‌طور خاص راجع به قوانین و مقررات) را به نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر برعهده دارند. دو نهاد اصلی که ایفای نقش مذکور را در موضوع قوانین و مقررات برعهده دارند عبارتند از: «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت از کسب‌وکار»)^۵. در ادامه، با ذکر برخی مفاد قانونی مربوط، توضیح داده خواهد شد که چگونه نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی می‌توانند با انجام نوعی ارزیابی بار مقررات، در تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات با ملاحظه بار متناسب برای کسب‌وکارها، تأثیرگذار باشند.

1. Ibid., p. 207.

2. Ibid., p. 212.

۳. در این نوشتار، به‌کرات از عبارت «فعالان اقتصادی» به‌عنوان مهم‌ترین و اصلی‌ترین گروه ذی‌نفع قوانین اقتصادی استفاده شده است. بی‌تردید، بین اصطلاح «مخاطبان» یا «تابعان» قانون (مانند فعالان اقتصادی) با اصطلاح «ذی‌نفعان»، تفاوت معنایی وجود دارد. به‌عنوان مثال ممکن است در یک قانون، فعالان اقتصادی مخاطب قانون باشند، اما تمامی فعالان اقتصادی به‌عنوان ذی‌نفع قانون به‌شمار نمی‌آیند. از سوی دیگر، بدیهی است که «نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی»، الزاماً در برگیرنده همه نظرات و سلايق «فعالان اقتصادی» نیستند. بر همین اساس نهاد مقررات‌گذار باید با ملاحظات بسیار، از جمله تعارض منافع برخی نهادهای خاص در بخش خصوصی نسبت به برخی از قوانین و مقررات بخشی، صنفی و...، نظرات واصله از نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی را در تدوین و تصویب قوانین و مقررات اعمال کند. با این همه، پژوهش حاضر با هدف تشویق و فعال‌سازی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی برای مشارکت مؤثر در قانونگذاری و به‌طور کلی مقررات‌گذاری، تدوین شده است و چنین فرض شده که این نهادها، می‌توانند به‌عنوان نهادهایی مستقر و فعال، منعکس‌کننده بخش عمده‌ای از نظرات بخش خصوصی درباره قوانین و مقررات به نهادهای مقررات‌گذار باشند.

4. Agenda Setting

۵. در هفتادوهمین جلسه کمیته موضوع ماده (۱۲) (مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱)، مقرر شد: «عنوان کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» تغییر یابد».



۵-۱. کارکرد «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»

«شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی»، به‌موجب ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) «به‌منظور تبادل نظر دولت و بخش‌های خصوصی و تعاونی و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها، بررسی و رفع موانع کسب‌وکار و اتخاذ تصمیم ... و ارائه پیشنهادهای راهکارهای اجرایی مناسب به مراجع ذی‌ربط»، تشکیل شد. ماده (۷۵) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)، با اصلاحاتی، به قانونی دائمی تبدیل شد و ماده مذکور، مجدداً به‌موجب بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) اصلاح شد.

شورای مذکور از اعضای حقوقی از قوای سه‌گانه، بانک مرکزی، شهرداری، شورای عالی استان‌ها و هشت کارآفرین منتخب بخش‌های خصوصی و تعاونی تشکیل شده و هدف اصلی آن، انتقال و پیگیری درخواست‌های متقابل فعالان اقتصادی و مسئولان کشور است. وظایف و اختیارات متعددی برای شورای گفت‌وگو در ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در نظر گرفته شده که برخی از آنها به شرح زیر است:

«الف) پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه‌نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا.

ب) استماع نظرات و پیشنهادهای نمایندگان اصناف یا تشکلهای اقتصادی سراسری با حضور رئیس شورای اصناف کشور و یا حسب مورد رؤسای این تشکلهای در جلسات شورا.

پ) ارائه خواسته‌ها، پیشنهادهای و تذکرات متقابل مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نمایندگان تشکلهای بخش‌های خصوصی و تعاونی و بحث و بررسی و اقناع و تفاهم درباره خواسته‌های مذکور...».

علاوه بر شورای گفت‌وگو، نهادی با وظایف و اختیاراتی مشابه - صرفاً در حوزه قوانین و مقررات، براساس ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) تأسیس شد. سپس متن ماده (۷۶)، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، با ویرایشی جزئی به تصویب رسید و عنوان نهاد مذکور، به «کمیته موضوع ماده (۱۲) احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» تغییر یافت. طبق بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور: «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید و با نظرخواهی مستمر از تشکلهای تولیدی و صادراتی سراسر کشور و بررسی و پردازش مشکلات و خواسته‌های آنها، به‌طور مستمر گزارش‌ها و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر

از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه‌شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند». در تبصره «۱» ماده مذکور مقرر شده است: «گزارش‌های موضوع این بند در مورد قوانین و مصوبات و بخشنامه‌های مزاحم، خلأ قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات و ارتقای امنیت اقتصادی، حقوق مالکیت و حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید و صادرات و اشتغال... تهیه می‌شود».

چنانکه اخیراً در یکی از گزارش‌های نظارتی مرکز پژوهش‌ها نشان داده شده است، شورای گفت‌وگو، از بدو تأسیس (سال ۱۳۹۰)، بجز چند مورد معدود، به دلایل متعددی نتوانسته است توفیقی در «ارائه پیشنهادهای مؤثر اصلاح، حذف یا وضع مقررات... یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار... به مسئولان مربوطه» کسب کند.^۱ همچنین مصوبات کمیته موضوع ماده (۱۲) نیز در بازه زمانی ۱۳۹۶ تا ۱۳۹۸، صرفاً به اصلاح یک آیین‌نامه، اصلاح یک دستورالعمل و تصویب یک بخشنامه انجامیده است.^۲ در گزارش‌های نظارتی اخیر راجع به دو نهاد توضیح داده شده که کارکرد شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) - چنانکه در قوانین مذکور تصریح شده است - منوط به در اختیار داشتن «گزارش»هایی است که باید توسط نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی و به‌طور مشخص «اتاق ایران»^۳ تهیه شود؛ این در حالی است که گزارش‌های تهیه شده، فاقد قابلیت‌های ضروری (هدفمند و روشمند) برای قرار گرفتن به‌عنوان مبنایی کارشناسی در جهت شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری بوده است.

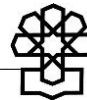
۲-۵. لوازم ارزیابی بار مقرراتی لوايح و طرح‌ها توسط نمایندگان فعالان اقتصادی

پیشنهادی که درخصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات لوايح و طرح‌ها توسط اتاق ایران با همکاری دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی در قالب گزارش‌هایی است که طبق قانون باید به شورای گفت‌وگو و کمیته ماده (۱۲) ارائه شوند. پیشنهاد مطرح‌شده، به‌معنای نادیده گرفتن نقش و سهم دولت و مجلس در ارزیابی بار قوانین و مقررات پیش و حین تصویب هر مقررره نیست، بلکه آنچه مدنظر است، تأکید بر نقش ویژه و البته پُرثمر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی به‌دلیل برخورداری از ویژگی‌هایی است که در ادامه توضیح داده خواهد شد.

۱. نتیجه گزارش مذکور به این شرح است: «دست‌آورد قطعی شورای گفت‌وگو در طول هشت سال و نیم فعالیت درخصوص اجرای بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود...، اصلاح يك رويه اجرائي به‌موجب صدور يك بخشنامه، اصلاح يك بخشنامه و اصلاح يك نظامنامه بوده است»؛ ر. ک.: احمد مرکزالمیري، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگو دولت و بخش خصوصی»؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۲۷، تیرماه ۱۳۹۹، صص ۳۱-۳۲.

۲. ر. ک.: احمد مرکزالمیري، «ارزیابی عملکرد کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری (۱۳۹۸-۱۳۹۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳، مهرماه ۱۳۹۹.

۳. عبارت اختصاری «اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران».



یکی از خصایص نظام قانونگذاری و مقرراتگذاری ایران آن است که لغو یا اصلاح هر نوع مقررہ با طرح ادعای مخل یا دست‌وپاگیر بودن آن برای کسب‌وکارها، امری بسیار دشوار و زمان‌بر است. یکی از دلایل این صلب و سخت بودن قوانین و مقررات آن است که وقتی پیش از تصویب، از تأثیرات آنها ارزیابی‌های کارشناسی صورت نمی‌گیرد، بر همین سیاق، لغو یا اصلاح آنها نیز بدون مبنا و دلایل متقن و قابل تکیه پیشنهاد می‌شود و قانونگذاران و مقرراتگذاران، مجاب به لغو یا اصلاح آنها نمی‌شوند. بر همین اساس توصیه سیاستی آن است که: «عملی‌ترین و مؤثرترین راهکار در چارچوب قانون موجود (که به‌عنوان راهکاری حداقلی قابل ارائه است) اتخاذ **راهبردی پیشگیرانه** است؛ راهبرد مذکور در مقرراتگذاری، مستلزم به‌کارگیری شیوه‌ها و روش‌هایی برای جلوگیری از تولید مقررات است. یکی از شیوه‌های عملیاتی کردن راهبرد پیشگیرانه در مقرراتگذاری ... سنجش و تبیین هزینه‌ها و بارهای مقررات توسط نهادهای پژوهشی اتاق‌ها با استفاده از نکات مطرح‌شده در کمیسیون‌های تخصصی اتاق‌ها و داده‌های پردازش‌شده از ارزیابی‌های محیط کسب‌وکار است. چنانکه هزینه‌های سنگین و طاقت‌فرسای مقررات در حوزه‌های مختلف در قالب گزارش‌های کارشناسی باکیفیت توسط نهادهای فعالان اقتصادی تبیین شود و نکات اصلی آن در مطبوعات و وبسایت‌ها بازنشر شود، به احتمال زیاد مقامات مقرراتگذار برای مصون ماندن از اتهام اخلاص در محیط کسب‌وکار، در تصویب مقررات با احتیاط بیشتری اقدام خواهند کرد»^۱.

بی‌تردید، ارزیابی بار مقررات با روش‌ها و شیوه‌هایی که در کشورهای دارای نظام مقرراتگذاری توسعه‌یافته صورت می‌گیرد، نه توسط بخش عمومی و نه بخش خصوصی کشور ما میسر نیست. اما شیوه عملی و در دسترس ارزیابی بار مقررات در ایران، در بندهای «ب» و «پ» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار پیش‌بینی شده و آن عبارت است از: **نظرخواهی و نظرسنجی از فعالان اقتصادی، اصناف و تشکل‌ها درباره قوانین و مقررات و انعکاس آنها به مسئولان مربوط**. توضیح اینکه در حال حاضر، گزارشی فصلی با عنوان «پایش محیط کسب‌وکار ایران» توسط «مرکز پژوهش‌های اتاق ایران» منتشر می‌شود.^۲ گزارش مذکور در راستای ماده (۴) قانون مذکور که اتاق را موظف کرده «به‌منظور اطلاع سیاستگذاران از وضعیت محیط کسب‌وکار، شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار را تدوین، سنجش و اعلام کنند» منتشر می‌شود. پایش مذکور، از مجموعه‌ای از مؤلفه‌های پیمایشی و مؤلفه‌های آماری تشکیل شده است. مؤلفه‌های پیمایشی مربوط به قوانین و مقررات، عبارتند از: «برداشت سلیقه‌ای از قوانین و مقررات توسط مأموران...» و «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار». گرچه در دیگر مؤلفه‌های پیمایشی نیز (از جمله «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها» یا «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات»)، سهم قانون و مقررات نباید نادیده گرفته شود، اما صرفاً در دو

۱. مرکزالمیری، «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگویی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات»، صص ۲۹-۳۰.

۲. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران؛ بهار ۱۴۰۰»، دوره نوزدهم، مردادماه ۱۴۰۰.

مورد مذکور به ارزیابی و نظرخواهی از کسب‌وکارها در خصوص نقش قوانین و مقررات پرداخته می‌شود. در مؤلفه‌های آماری نیز گرچه نماگرهایی مربوط به «محیط قانونی و حقوقی» پیش‌بینی شده، اما مؤلفه‌های نماگر مذکور، صرفاً راجع به امور قضایی است، نه «قانونی» (به معنای قانون و مقررات).

در آخرین گزارش منتشر شده از پایش مذکور (بهار ۱۴۰۰)، فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده، سه مؤلفه را به‌عنوان نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار کشور ارزیابی کرده‌اند:^۱

۱. غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت اولیه و محصولات،
۲. بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار،
۳. دشواری تأمین مالی از بانک‌ها.^۲

«پایش ملی محیط کسب‌وکار» از این حیث که مناسب‌ترین و نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار را از نظر فعالان اقتصادی^۳ به‌طور فصلی به سیاستگذاران منعکس می‌کند، حاوی نکاتی مفید برای سیاستگذاران و قانونگذاران است، اما نمی‌تواند به‌طور مشخص برای ارزیابی بار قوانین و مقررات مورد استفاده قرار گیرد. برای نمونه، «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار» همواره در زمره یکی از سه مؤلفه‌های نامناسب در محیط کسب‌وکار ارزیابی شده است. ضروری است در قالب گزارش‌هایی تحلیلی، سیاست‌ها، قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی بی‌ثبات‌کننده به تفکیک در هر فصل برشمرده شوند و آثار مخرب آنها بر محیط کسب‌وکار تبیین شود. این امر به‌ویژه باید متکی بر نظرات فعالان اقتصادی در قالب تشکل‌های استانی و ملی باشد.

نمونه دیگر، یکی از نظرسنجی‌های صورت‌گرفته از اعضای اتاق تهران (۱۷۶۲۶ نفر) است؛ محتوای این نظرسنجی نشانگر آن است که «نرخ ارز و نوسانات آن»، «تحریم‌های بین‌المللی» و «گمرک و قوانین و مقررات تجارت» به ترتیب مهم‌ترین موانع کسب‌وکارهای خصوصی و مشکلات در حوزه «آب»، «برق و الکتریسته» و «دسترسی به زمین و مجوزهای ساخت»، به ترتیب کم‌اهمیت‌ترین موانع کسب‌وکارهای خصوصی هستند.^۴

در نظرسنجی مذکور، حدود ۸۷ درصد پرسش‌شوندگان با مشکل نرخ مالیات مواجه بوده‌اند که حدود ۳۹ درصد آنها، سطح مشکل را بسیار زیاد ارزیابی کرده‌اند.^۵ از سوی دیگر، حدود ۸۶ درصد

۱. در پایش زمستان ۱۳۹۸، به ترتیب، سه مؤلفه «محدودیت دسترسی به آب»، «محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و...)» و «محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت»، به‌عنوان نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها در محیط کسب‌وکار اعلام شده‌اند؛ همان، ص ۴.

۲. همان، ص ۴؛ مهم‌ترین موانع کسب‌وکار که توسط فعالان اقتصادی زیرمجموعه هر سه اتاق (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران؛ اتاق تعاون ایران؛ اتاق اصناف ایران) در پاییز و زمستان ۱۳۹۸ بیان شده است، به‌طور کاملاً مشابه، سه مورد مذکور بوده است. در رتبه چهارم نامناسب‌ترین‌ها، «موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی» و در رتبه پنجم، «رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات» قرار دارد؛ رک.: همان، ص ۳۰.

۳. در پایش بهار ۱۴۰۰، ۲۹۵۱ فعال اقتصادی زیرمجموعه سه اتاق شرکت کرده‌اند؛ همان، ص ۴.

۴. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، «نتایج پویش یک‌صدای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، شماره ۸۴، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸، ص ۳۰.

۵. همان، ص ۳۴.



پاسخ‌دهندگان اعلام کرده‌اند که با «مشکل مدیریت سیستم مالیاتی» مواجه‌اند که ۳۰ درصد، سطح مشکل را «بسیار زیاد» ارزیابی کرده‌اند.^۱ علاوه بر این، یکی از عوامل جدی محدودکننده تصمیم‌گیری و سودآوری بنگاه‌ها، «پرداخت تأمین اجتماعی و قوانین و مقررات تحمیل شده از سوی تأمین اجتماعی» اعلام شده است. حدود ۸۶ درصد از پاسخ‌دهندگان اعلام کرده‌اند که با مشکل «مدیریت سیستم تأمین اجتماعی» مواجه‌اند. اصلی‌ترین دغدغه‌های پاسخ‌دهندگان در خصوص مدیریت سیستم تأمین اجتماعی، به ترتیب، «جریمه‌های غیرمنصفانه»، «قوانین و بخشنامه‌های متعدد متناقض»، «فرایندهای پیچیده»، «زمان طولانی فرایندها» و «انتظار دریافت رشوه در فرایندها» است.^۲

در نظرسنجی پیش‌گفته نیز با آنکه سهم قوانین و مقررات به‌ویژه در حوزه‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی و گمرک، در صدر مشکلات و موانع کسب‌وکارها اعلام شده است، اما نه در گزارش منتشر شده از نظرسنجی مذکور و نه در گزارش دیگری پس از انتشار نتایج نظرسنجی، به مفاد قانونی یا مقرراتی مشخصی که برای کسب‌وکارها مانع ایجاد کرده‌اند، اشاره نشده است. ارزیابی فعالان اقتصادی از قوانین و مقرراتی که بار طاقت‌فرسا و پرهزینه‌ای را برای آنان ایجاد کرده، یا در آینده ایجاد خواهد کرد، علاوه بر اشاره کلی، نیازمند ذکر جزئیات مستدل و مستند است. برای مثال باید یا در ضمن نظرسنجی یا دیگر انواع پیمایش‌ها یا در تحلیل نتایج پایش‌ها، تصریح شود که تبعیت از فلان ماده یا مجموعه‌ای از احکام قانون مالیات‌های مستقیم یا قانون امور گمرکی، دربردارنده هزینه‌های بیش از حد و نامتناسب برای فعالان اقتصادی است.

اگر بخواهیم نقش در نظر گرفته شده نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی را در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون توضیح دهیم، می‌توانیم از «رویکرد مسئله‌محوری»^۳ کمک بگیریم. این دستور کار پژوهشی، یکی از اجزای اصلی رویکردی است که اخیراً توسط سه تن از صاحب‌نظران با عنوان «رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور»^۴ معرفی شده است. در این رویکرد، مسئله‌محوری در مقابل رویکرد «راه‌حل‌محور»^۵ قرار می‌گیرد. در رویکرد مسئله‌محور، بر مسئله و زمینه مسئله تمرکز می‌شود و بر این نکته تأکید می‌شود که «چگونه درک درست از توصیف مسئله می‌تواند موانع حل مسئله را برطرف کند».^۶ در موضوع این تحقیق، انجام مؤثر و راه‌گشای فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، منوط به آگاهی از وضعیت محیط کسب‌وکار و به‌ویژه مسئله چگونگی تأثیر احکام پیشنهادی در کسب‌وکارها و فعالیت اقتصادی آنان است (آنچه با عنوان «بار مقررات» از آن یاد شد). در اینجا، نقش اتاق بازرگانی و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی پُررنگ می‌شود. نقشی که اتاق‌ها می‌توانند در این فرایند

۱. همان، صص ۲۵-۲۶.

۲. همان، ص ۲۷.

3. Problem Driven approach

4. Problem – Driven Interave Adaption Approach (PDIA)

5. Solution Driven approach

۶. مت اندروز، لنت پریجت و مایکل وولکاک، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران، روزنه، ۱۳۹۸، صص ۲۰۷-۲۰۹.

ایفا کنند، مشارکت در «فرایند ساختن مسئله»^۱ است. فعالان اقتصادی به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی قوانین باید در مورد چیستی و اهمیت مسئله نظر دقیق داشته باشند. امکانات نظرسنجی و ارزیابی اتاق از نظرات و ادراک فعالان اقتصادی، در فرایند ارزیابی تأثیرات لایحه و در حین تدوین پیش‌نویس لایحه، می‌تواند پاسخ‌هایی هرچند کلی، به مسائل پیش‌گفته برای دولت فراهم آورد.^۲

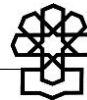
در پایان این بخش، تأکید بر این مسئله مفید است که نهادهایی که قرار است بخش خصوصی را در ارزیابی تأثیرات قانون نمایندگی کنند، تا چه اندازه خواسته‌ها و نظرات بخش خصوصی را نمایندگی می‌کنند و دیدگاه واقعی همه فعالان بخش خصوصی را بازتاب می‌دهند. در اینجا، به‌دلیل چالش‌هایی مانند نبود شفافیت، ترکیب نامناسب اعضای نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی، دخالت دولت، وجود تعارض منافع و رقابت‌های پنهانی، چه‌بسا این نهادها فقط کارکرد نمایندگی بخشی از فعالان اقتصادی خصوصی را داشته باشند. بدین ترتیب، باید به موانع و ایرادهای مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی در فرایند مقررات‌گذاری نیز توجه داشت و در جهت رفع موانع و ایرادها، تلاش کرد.

۳-۵. موانع پیش‌روی نمایندگان فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقرراتی لوايح و طرح‌ها

آنچه در سطور پیشین راجع به ضرورت ارزیابی بار قوانین و مقررات با استفاده از ظرفیت‌های موجود در اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون، به‌ویژه با اتکای بر نظرسنجی از فعالان اقتصادی شرح داده شد، می‌تواند در ارزیابی بار لوايح و طرح نیز به‌کار گرفته شود. درواقع ارزیابی کلی درخصوص بار مفاد پیشنهادی برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی، می‌تواند به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در ارزیابی پیشینی تأثیرات اقتصادی هر لایحه یا طرح، مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد و در تصمیم‌گیری نسبت به تأیید یا رد آن مؤثر باشد. در احکام قانونی متعددی، دولت مکلف شده است نظرات تشکل‌های اقتصادی را پیش از اصلاح یا تدوین «مقررات»، اخذ کند. برای نمونه، در ماده (۲) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مقرر شده است: «دولت مکلف است در مراحل بررسی موضوعات مربوط به محیط کسب‌وکار برای اصلاح و تدوین مقررات و آیین‌نامه‌ها، نظر کتبی اتاق‌ها و آن دسته از تشکل‌های ذی‌ربطی که عضو اتاق‌ها نیستند، اعم از کارفرمایی و کارگری را درخواست و بررسی کند و هرگاه لازم دید آنان را به جلسات تصمیم‌گیری دعوت نماید». در ماده (۳) آن نیز آمده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلفند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی،

1. Construction process

۲. مشخصات یکی از گزارش‌هایی که اخیراً توسط یکی از نهادها منتشر شد و می‌تواند به‌عنوان الگویی برای اتاق ایران و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی مورد توجه قرار گیرد، به این شرح است:
اسماعیل گرجی‌پور، ابوالفضل عباسی و محمدرضا مالکی، «مطالعه بار مالی و اثرات اقتصادی شیوع بیماری کرونا بر صندوق‌های بازنشستگی»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی، شماره گزارش: ۰۰۲. ب. د. ۹۹، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹.



نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند».

البته باید به این نکته نیز اشاره کرد که عملکرد دولت در اجرای مفاد گفته شده، قابل قبول نبوده است. یکی از شواهد عدم اجرای بایسته و مؤثر مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، تکرار لزوم نظرخواهی از تشکل‌ها و فعالان اقتصادی در قوانین و مقررات متعدد است. برای مثال، معاون اول رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۹)، پس از حدود گذشت پنج سال از تصویب قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، بر اجرای مفاد آن توسط تمام دستگاه‌های اجرایی تأکید کرد.^۱ علاوه بر این، با پیگیری کمیته ماده (۱۲)،^۲ معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در بخشنامه شماره ۴۶۵۳۲ (مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۹) در خصوص «چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب و کار، مجدداً بر ضرورت اجرای مفاد قانونی ناظر بر به مشارکت گرفتن فعالان اقتصادی در تدوین و اصلاح مقررات تأکید کرد.^۳ علاوه بر موارد پیش گفته، در برخی مفاد قانونی جدید، همچنان و با ادبیات نه‌چندان متفاوت، موضوع دریافت نظرات مشورتی تشکل‌های اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات طرح می‌شود.^۴ دو مورد از آنها به شرح زیر است:

۱. در بخشنامه مذکور مقرر شد: «در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار - مصوب ۱۳۹۰ - و نظر به لزوم بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های غیردولتی اقتصادی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و اصناف ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلفند در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی و در ارائه پیشنهاد برای تصویب مقررات دولتی، نظر تشکل‌های ذی‌ربط را اخذ و مورد توجه قرار دهند. دفتر هیئت دولت و کمیسیون‌های دولت نیز در فرایند بررسی پیشنهادهای مربوط، ضمن اخذ نظر کتبی تشکل‌های ذی‌ربط، در صورت لزوم از نماینده آنها برای شرکت در جلسات دعوت می‌کند».

۲. در شصت و نهمین جلسه کمیته ماده (۱۲) (مورخ ۱۳۹۸/۲/۹) مقرر شد:

«۱. معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری طی بخشنامه‌ای به معاونت‌های تابعه خود اعلام نماید که در تدوین و اصلاح قوانین و مقررات دولت و دستگاه‌های اجرایی، کنترل‌های لازم را به منظور رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (اخذ نظر از تشکل‌های بخش خصوصی موضوع ماده (۵) قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار) به عمل آورند.

۲. در راستای تحقق بند اول مقرر شد اتاق بازرگانی ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف کشور، لیست تشکل‌های خود را به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری ارسال نمایند.

۳. اتاق‌ها در صورت عدم اخذ نظر از تشکل‌های بخش خصوصی در اصلاح و تدوین قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی از سوی دولت و دستگاه‌های اجرایی، سریعاً این امر را به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری جهت پیگیری اعلام نمایند». ر. ک.: وبسایت کمیته ماده (۱۲) در نشانی اینترنتی زیر:

<http://www.madeh12.ir/fa/operation/agendaandresolutions/year98>

۲. مفاد بخشنامه معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به این شرح است:

«در اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰ مبنی بر لزوم بهره‌گیری از نظرات تشکل‌های اقتصادی غیردولتی نظیر اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، تعاون ایران و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری، تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلفند:

۱. در تدوین یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب و کار و در ارائه پیشنهاد برای تصویب مقررات، نظر اتاق‌ها و سایر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را اخذ و در تدوین و اصلاح مقررات مورد توجه قرار دهند و از نماینده آنها برای شرکت در جلسات دعوت کنند.

۲. در راستای تضمین اجرای مواد فوق‌الذکر، به‌همراه پیشنهاد تدوین یا اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌ها، پیشنهادها و نظرات دریافتی از تشکل‌های ذی‌ربط و گزارش توجیهی پذیرش یا رد بهره‌گیری از آنها در پیش‌نویس، مصوبات مزبور را به مرجع تصمیم‌گیرنده ارسال نمایند.

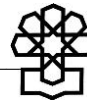
۳. گزارش سالانه عملکرد خود در اجرای این بخشنامه را به‌همراه مستندات آن در پایان هر سال، به معاونت حقوقی رئیس‌جمهور ارسال نمایند».

۴. آخرین رویداد در این خصوص، ارائه «طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» در مجلس یازدهم است (به شماره ثبت ۱۴۸). در طرح مذکور، برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مکلف شده‌اند پیش‌نویس هر نوع مقرره را در دسترس اتاق‌های بازرگانی و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و تعاونی قرار دهند تا اگر اعتراضی نسبت به آنها بود، اصلاح شود. همچنین رونوشتی از این اعتراض به وزیر اقتصادی و دارایی ارسال خواهد شد و وی مکلف خواهد بود به‌عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی، «طرف چهار روز نسبت به صدور حکم تأیید، اصلاح یا لغو مصوبه اقدام نماید». همچنین در صورت عدم توجه وزیر اقتصاد، هر شخص حقوقی و حقیقی می‌تواند نسبت به مصوبه، به معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضائیه حسب مورد شکایت کند. به‌نظر می‌رسد مفاد طرح مذکور با اصول قانون اساسی و ملاحظات کارشناسی، مغایر است.

نخست - در جزء «۲» بند «الف» ماده (۴) «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) مقرر شده وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است «با رعایت مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ با اصلاحات و الحاقات بعدی و دریافت نظرات اتاق‌ها، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و دیگر تشکل‌های سراسری کارفرمایی و کارگری، ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به درج فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی - ساخت، فناوری‌های داخلی و رتبه‌بندی در سامانه متمرکز موضوع جزء «۱» این بند اقدام کند...».

دوم - در ماده واحد «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۲/۳۰)، مقرر شده حکمی به این شرح به‌عنوان ماده (۶۱) به قانون مذکور الحاق شود: «به‌منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی، به‌ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه‌اندازی طرح‌های نیمه‌تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی‌های معوق و همچنین رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن و رفع موانع صادراتی، به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به ایجاد «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت اقدام کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است ظرف مدت دو ماه از تاریخ ابلاغ این قانون، آیین‌نامه اجرایی لازم را با مشورت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در چارچوب اختیارات قانونی تهیه کرده و به تصویب هیئت وزیران برساند.»

توضیحات پیش‌گفته در خصوص مفاد قانونی ضرورت نظرخواهی از تشکل‌های فعالان اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی در حین تدوین و اصلاح «مقررات» مربوط به کسب و کار و تأکیدات مقرراتی مکرر برای الزام دولت به اجرای احکام مربوطه، نشانگر آن است که انجام فرایندهای مشاوره و نظرخواهی در مقررات‌گذاری، نیازمند اسبابی بیش از صرف قانون است. از یک‌سو، دستگاه‌های اجرایی باید خود را به انجام فرایند مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، به‌ویژه از طریق نظرخواهی متعهد بدانند و سازوکارهای لازم را تعبیه کنند و از سوی دیگر، نهادهای بخش خصوصی و تعاونی نیز باید با ایجاد سازوکارهای مقتضی در سطوح محلی و استانی، قادر به ایفای این کارکرد به‌نحو مطلوب باشند. چنانکه این فرایند از ارزیابی «مقررات» به ارزیابی لوایح و طرح‌ها نیز تسری یابد، بی‌تردید، باید آماده مواجهه با موانع جدی‌تری نیز بود. ایده بهره‌گیری از نظرات فعالان اقتصادی و به‌طور کلی ذی‌نفعان در مرحله تهیه پیش‌نویس لایحه، ایده‌ای اصولی است و پیش‌تر در بخش‌هایی از نهادهای تدوین‌کننده لایحه در دولت بیشتر مورد توجه قرار گرفته بود؛ اما متأسفانه، به سندی لازم‌الاجرا تبدیل نشد و طبعاً به مرحله اجرا نیز در نیامد. برای نمونه، یکی از نهادهای پژوهشی وابسته به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری در «شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح» تصریح کرده بود که «نظرخواهی و مشورت»، یکی از «مراحل تهیه پیش‌نویس لایحه»



است.^۱ در ماده (۱۰) شیوه‌نامه مذکور چنین آمده است: «کارگروه تهیه پیش‌نویس باید پس از تهیه متن اولیه آن، نظر اشخاص زیر را نسبت به آن جویا شود:

۱. دستگاه‌هایی که با موضوع پیش‌نویس مرتبط هستند و تصویب قانون به‌نحوی از آنها، بر فعالیت‌های آنها تأثیر خواهد گذاشت.

۲. سازمان‌های غیردولتی که موضوع فعالیت آنها، موضوع پیش‌نویس مرتبط باشد.

۳. گروه‌های ذی‌نفع که تصویب قانون بر حقوق و آزادی‌ها یا منافع آنها تأثیرگذار خواهد بود.

۴. افرادی که درخصوص موضوع پیش‌نویس، نظری یا تجربه‌ای دارند»^۲.

درمجموع باید گفت اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران می‌تواند با مشارکت دیگر نهادهای مربوط، راجع به مفاد لایحه یا طرح از طریق جمع‌آوری نظرات و دیدگاه‌های اعضا و تشکل‌های عضو اتاق‌ها، اظهارنظر کند و به‌ویژه به‌نوعی، بار مقرراتی ناشی از اجرا یا تبعیت کسب‌وکارها از مفاد قانونی را ارزیابی نماید.^۳ چنانکه این ارزیابی با اتکا به فرایندی روشمند و کارشناسی صورت گیرد و به‌موقع در اختیار نهادهای تصمیم‌ساز (از قبیل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی) و تصمیم‌گیر درخصوص لایحه و طرح قرار گیرد، می‌تواند در ارتقای متن مقررہ نقشی مؤثر ایفا کند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در پژوهش حاضر این موضوع تشریح شد که ارزیابی بار مقرراتی لوايح و طرح‌های پیشنهادی، مستلزم ارزیابی هزینه‌های اجرا برای کسب‌وکارها و بنگاه‌هاست. در سال‌های اخیر، مشارکت و بهره‌گیری از نهادهای مدنی، سندیکاهای اصناف، در فرایند قانونگذاری چشمگیر بوده و به‌عنوان یکی از عوامل ارتقای کیفیت قانونگذاری در نظر گرفته شده است. این مشارکت در مقرراتگذاری در قالب ارزیابی بار مقررات در برخی کشورهای توسعه‌یافته، توسط اتاق‌های بازرگانی صورت می‌گیرد.

پیشنهادی که درخصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات لوايح و طرح‌ها توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون ایران و اتاق اصناف ایران و دیگر نهادهای نمایندگان فعالان اقتصادی در قالب گزارش‌هایی است که طبق قانون باید به شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی و کمیته ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور ارائه شوند. از آنجا که لغو هر مقررہ پس از تصویب، با موانع

۱. باقر انصاری (تدوین)، شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوايح، تهران ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰، صص ۲۳-۲۹.

۲. همان، صص ۲۴-۲۵.

۳. شایان ذکر است در مرکز پژوهش‌ها به‌ویژه در طول دهه گذشته، گزارش‌های متعددی از تأثیر قوانین و مقررات بر محیط اقتصادی، و به‌طور خاص محیط کسب‌وکار، ترجمه و تألیف شده که اغلب آنها، بر تبیین چارچوب مفهومی و همچنین مطالعات تطبیقی و ارزیابی‌های بین‌المللی متمرکز بودند. در میان این گزارش‌ها، مفاهیمی مانند مقررات دست‌وپاگیر و «بار مقررات» و لزوم کاهش یا متناسب بودن بار مقررات برای کسب‌وکارها، تبیین شده است. محصولات مرکز پژوهش‌ها در طول سال‌های اخیر، می‌تواند برای ارزیابی بار مقررات برای کسب‌وکارها، مورد استفاده نهادهای نمایندگان بخش خصوصی قرار گیرد.

و چالش‌های بسیاری مواجه است، ارزیابی مستند و مستدل فعالان اقتصادی، می‌تواند پیش از تصویب هر مقرر، نظر کسب‌وکارها را به مقرراتگذاران منعکس کند.

گرچه اتاق ایران و دیگر نهادهای فعال دبیرخانه‌ای مرتبط تلاش می‌کنند با نظرسنجی و پیمایش، سهم قوانین و مقررات به‌ویژه در حوزه‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی و گمرک را در موانع پیش روی کسب‌وکارها اعلام کنند، اما تاکنون نه در گزارش منتشر شده از نظرسنجی‌ها و نه در گزارش دیگری پس از انتشار نتایج نظرسنجی، به مفاد قانونی یا مقرراتی مشخصی که برای کسب‌وکارها مانع ایجاد کرده‌اند، اشاره نشده است. ارزیابی فعالان اقتصادی از قوانین و مقرراتی که بار طاقت‌فرسا و پُرهزینه‌ای را برای آنان ایجاد کرده، یا در آینده ایجاد خواهد کرد، نیازمند ذکر جزئیاتی مستدل و مستند است. ضروری است در قالب نظرسنجی‌ها یا دیگر انواع پیمایش‌ها یا در تحلیل نتایج پایش‌ها، تصریح شود که تبعیت از فلان ماده قانون یا مقرر یا مجموعه‌ای از احکام قانونی، منجر به تحمیل هزینه‌های بیش از حد و نامتناسب بر فعالان اقتصادی شده است و در ادامه، از طرق مقتضی، پیشنهاد شود آثار ماده قانونی یا آیین‌نامه، بخشنامه یا دستورالعمل مذکور، مورد ملاحظه و حتی‌المقدور، بار مقرراتی آن از طریق لغو یا اصلاح مقرر، تعدیل شود.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران. «نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، شماره ۸۴، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸.
۲. اندروز، مت، لنت پریچت و مایکل وولکاک. *توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران، روزنه، ۱۳۹۸.
۳. انصاری، باقر (تدوین). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوائح*، تهران ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰.
۴. باقری، محمود. «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، *پژوهش حقوق و سیاست*، دوره ۳، شماره ۱۹، بهار ۱۳۸۵.
۵. بانک جهانی. «مقرراتگذاری بهتر برای رشد»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی‌جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۸۲۳، بهمن‌ماه ۱۳۹۱.
۶. جوادی، شاهین و رضا زمانی. «بررسی و مقایسه الزامات و قوانین کارآفرینی و کسب‌وکار در ایران و آمریکا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۵۷۲، اسفندماه ۱۳۹۲.
۷. شهبازی‌غیائی، موسی. «نقش بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط در اقتصاد هند و آموزه‌هایی برای سیاستگذاری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۴۱۲، خردادماه ۱۳۹۱.
۸. عبداله‌زاده شهربابکی، آزاده. «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، *مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۵۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹.



۹. فریادی، مسعود. سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقرراتگذاری در نظام حقوقی ایران، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۹.
۱۰. کردوا نویون، سزار. «ارزیابی آثار مقرراتگذاری در مکزیک»، ترجمه حسن لطفی، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، ارزیابی آثار مقرراتگذاری؛ به‌سوی مقرراتگذاری بهتر، ترجمه گروه مترجمان، تهران، خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست جمهوری]، ۱۳۹۲.
۱۱. گرجی‌پور، اسماعیل؛ ابوالفضل عباسی و محمدرضا مالکی. «مطالعه بار مالی و اثرات اقتصادی شیوع بیماری کرونا بر صندوق‌های بازنشستگی»، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دبیرخانه هیئت امنای سازمان تأمین اجتماعی، شماره گزارش: ۰۰۲. ب. د. ۹۹، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹.
۱۲. گروه مطالعات سیاست‌های مالیاتی OECD. مالیات بر کسب‌وکارهای کوچک و متوسط، ترجمه یگانه موسوی جهرمی و الهام غلامی، تهران، پیک نور، ۱۳۹۷.
۱۳. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل (۴۴)). «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران، بهار ۱۴۰۰»، دوره نوزدهم، مردادماه ۱۴۰۰.
۱۴. مرکز‌المگیری، احمد. «ارزیابی تأثیرات قانون در ایران؛ ۱. ملزومات اجرای ارزیابی تأثیرات اقتصادی پیشینی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، در دست انتشار.
۱۵. _____ «ارزیابی عملکرد شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی؛ ۲. پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات (موضوع بند «الف» ماده (۱۱) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۷، تیرماه ۱۳۹۹.
۱۶. _____ «ارزیابی عملکرد کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور در رفع موانع قانونی و مقرراتی تولید و سرمایه‌گذاری (۱۳۹۸-۱۳۹۶)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۸۳، مهرماه ۱۳۹۹.
۱۷. _____ «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵.
۱۸. هان، رابرت دبلیو و پل سی. تتلاک. «آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقرراتگذاری شده است؟»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۹۱۹، فروردین‌ماه ۱۳۹۲.
۱۹. وزارت صنعت کانادا، «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی‌ماه ۱۳۹۱.
۲۰. وبسایت کمیته ماده (۱۲) قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<http://www.madeh12.ir/fa/operation/agendaandresolutions/year98>
۲۱. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قابل دسترس در نشانی اینترنتی:
<https://rc.majlis.ir>

(ب) انگلیسی

1. Ellison, Robin. *Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
2. Mousmouti, Maria. *Designing Effective Legislation*, Cheltenham: Edward Elgar, 2019.
3. OECD, "Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands", Paris, 2007.