



## خلاصه معرفی کتاب «الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار»<sup>۱</sup>

اثری از دبیرخانه شورای گفت و گوی دولت و بخش خصوصی

تدوین دکتر احمد مرکزالمیری (پژوهشگر مطالعات قانونگذاری و محیط کسب و کار)

گرچه یکی از مهمترین اهداف قوانین و مقررات، حمایت از تولید و کسب و کار است، اما در موارد بسیاری از نظر فعالان اقتصادی و کارشناسان، محتوای برخی از قوانین و مصوبات و همچنین کثرت و تعدد آن‌ها، به‌عنوان مانعی بر انجام کسب و کار ارزیابی می‌شود. در ایران، همچون بسیاری از کشورها، نهادهای مقرراتگذار، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون یا مقرر و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون یا مقرر، اقدام به مقرراتگذاری می‌کنند و در نتیجه، تعداد و حجم قوانین به‌طور روزافزونی افزایش یابد. این روند منجر به پدیده «تورم قوانین و مقررات» شده که معضلی جدی برای نظام‌های قانونگذاری محسوب می‌شود.

در ماده (۷۶) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه... (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) که به‌موجب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، به حکمی دائمی تبدیل شد - اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران موظف شد با همکاری و حضور اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، «نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران 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 و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد». بدین ترتیب، طبق قانون، تکلیف مربوط در این حوزه، برای اتاق‌ها در نظر گرفته شده و شناسایی «قوانین» مخل کسب و کار نیز علاوه بر شناسایی «مقررات» مخل بر عهده آنها نهاده شده است. البته باید به این نکته نیز توجه کرد که وظیفه نهادهای بخش خصوصی و تعاونی، محدود به ارائه پیشنهاد (تدوین پیش‌نویس) به نهادهای قانونگذار - مقررگذار (مجلس و دولت) است. به عبارت دقیق‌تر، ابتکار تهیه پیش‌نویس در اختیار اتاق‌هاست و چنانکه پیش‌نویس اصلاح یا لغو قانون و مقررهای، مبتنی بر اصول مربوط تدوین شده باشد، این اختیار به‌عنوان ابزاری مهم و تأثیرگذار توسط بخش خصوصی قابل استفاده خواهد بود.

برخلاف آنچه در ظاهر به‌نظر می‌رسد، فرایند اجرایی زودبازده و فوری برای شناسایی و لغو قوانین، مقررات و رویه‌های دست‌وپاگیر و مزاحم کسب و کار، دور از دسترس و غیرممکن است. برای نمونه، از جمله الزامات ضروری برای نیل به این منظور، ارزیابی‌ها و سنجش‌های موشکافانه از طریق رویه‌ها و فرآیندهای پرهزینه و پیچیده، پیش از تصویب، حین وضع و پس از تصویب هر قانون و مقرر است که این سازوکارها در نظام قانونگذاری ما غایب است. مسائل مهمی که باید به آن‌ها پرداخته شود این است که کدام یک از مفاد قانونی و مقرراتی به‌جای حمایت و تسهیل، به اختلال در کسب و کار

۱. مشخصات کتاب به این شرح است: مرکزالمیری، احمد، *الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار*، تهران: راه طلایی، به‌سفارش: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، مجری طرح: شورای گفت‌و‌گوی دولت و بخش خصوصی، ۱۴۰۰.



منجر می‌شوند و با چه سازوکار و از طریق چه نهادی باید این دسته از قوانین و مقررات را شناسایی کرده و حذف یا اصلاح آنها، را از مجلس و دولت مطالبه کرد و به‌طور کلی، الزامات شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار، کدام‌اند؟ معیارهای شناسایی یک قانون یا مقرر به‌عنوان قانون یا مقرر مخل کسب و کار چیست؟ فرایند ارزیابی بار مقررات، چگونه می‌تواند به فرایند شناسایی قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری کمک کند؟ علاوه بر این‌ها، کیفیت و کمیت عملکرد نهادهای مسئول در خصوص شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار در ایران چگونه است و اینکه چه موانعی در شناسایی چنین مفاد قانونی یا مقرراتی برای نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی و دیگر نهادهای مسئول وجود دارد؟ و در پایان، چه تدابیری را می‌توان برای از میان بردن موانع و کارآمدی و اثربخشی بیشتر این نهادها به کار گرفت؟

در کتاب «الزام شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار» تلاش شده با تحلیل مفهومی و تبیین مبانی نظری، بررسی قوانین و مقررات مربوط و همچنین شرح و ارزیابی اقدامات نهادهای ذی‌ربط در این امر - در قالب چهار گروه نهادهای بخش خصوصی (به‌ویژه اتاق‌ها)، انجمن‌های صنفی، دستگاه‌های دولتی، و نهادهای متشکل از اعضای عمومی و خصوصی (مانند هیأت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار و شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی) به سؤالات مطرح‌شده پاسخ داده شود.

یافته‌های پژوهش انجام‌شده را می‌توان به این شرح خلاصه کرد:

۱. شناسایی و لغو قوانین و مقررات مخل کسب و کار، فرایندی بسیار پیچیده و زمان‌بر و مستلزم تهیه سازوکارهای نهادی است. این پیچیدگی و ظرافت، سبب شده است در برخی از کشورهای پیشرو در این زمینه، دولت‌ها، خود ابتکار عمل و مسئولیت شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر را برعهده گیرند و بخش خصوصی، از طرق مختلف مانند نظرسنجی، بار اداری هر قانون و مقرر را برای کسب و کارها ارزیابی کرده و به نهادهای ذی‌ربط اعلان کند. برای نمونه در انگلستان، «وزارت کسب و کار، نوآوری و مهارت» برای اولین بار در سال ۲۰۱۱ به ارزیابی دقیق بیش از ۲۱۰۰۰ قانون و مقرر در حوزه کسب و کارها پرداخت. در یونان نیز پروژه مشترکی توسط دولت و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) برای محاسبه بارهای اداری مقررات در حوزه‌های مختلف اجرا شد. نهادن تکلیف شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار برعهده اتاق ایران در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) با ملاحظه به مشارکت طلبیدن بخش خصوصی در بهره‌گیری از مطالبات و نظرات فعالان اقتصادی در مقررات‌گذاری صورت گرفت؛ اما به‌نحوی، باعث عدم توجه بایسته نهادهای دولتی به این مقوله شد.

۲. «مقررات‌زدایی» (Deregulation)، یکی از مؤلفه‌های «مقررات‌گذاری» (Regulation) محسوب می‌شود. این نکته متضمن آن است که مقررات‌گذاری، یک کل منسجم و به‌عبارت دیگر، منظومه‌ای از مؤلفه‌های همگراست و باید در همه اجزای آن، رویکردی کل‌نگر و منسجم اتخاذ کرد که «سیاست مقررات‌گذاری» خوانده شده است. مروری بر فرایند مقررات‌زدایی انجام‌شده در کشورهای مختلف، نشانگر تنوع سیاست‌های اعمال‌شده و همگرایی سیاست‌های متنوع در سطوح داخلی و خارجی است. برای



مثال، در چین، شاخص‌ترین مؤلفه در سال‌های نخست اجرای سیاست‌های بهبود محیط کسب و کار، تمرکز و توجه خاص به سرمایه‌گذاری خارجی، به‌ویژه از طریق وضع و اصلاح قوانین و مقررات در جهت تسهیل و تسریع سرمایه‌گذاری خارجی بوده است. به‌عبارت دقیق‌تر، آنچه به‌عنوان «مقررات‌زدایی» در چین صورت گرفته، نه فقط ناظر به تسهیل صدور مجوزها، بلکه معطوف به سیاست‌ها و رویه‌های متعددی راجع به اصلاح نظام قانونی و مقرراتی مربوط به محیط کسب و کار بوده است.

۳. آنچه در ایران در طول دهه گذشته محور قوانین و مقررات و رویه‌های مقررات‌زدایی قرار گرفته، جزئی از نظام مقررات‌زدایی است که می‌توان آن را «مجوززدایی» نام نهاد. مجوززدایی، صرفاً ناظر بر دغدغه تسهیل و صدور مجوزهای کسب و کار برای فعالان اقتصادی است، نه مقررات‌زدایی به‌معنای مصطلح، یعنی کاهش مداخله دولت در اقتصاد و توسعه مشارکت فعالانه و مؤثر بخش خصوصی در اقتصاد. برای نمونه، بررسی عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی و همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت نشان می‌دهد شناسایی قوانین و مقررات کسب و کار، صرفاً در خصوص مجوزها - البته به‌نحوی ناقص - صورت گرفته است.

۴. معیارها و ملاک‌هایی که باید برای مخل و دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات مورد توجه قرار گیرند، برگرفته از معیارها و ملاک‌هایی هستند که برای قانونگذاری یا مقررات‌گذاری خوب، تدوین و برشمردن شده‌اند. به این ترتیب که چنانکه ویژگی‌های قانون یا مقرره‌ای، منطبق با معیارهایی که برای یک قانون یا مقرره خوب و مناسب در نظر گرفته شده نباشد، آن قانون و مقرره به‌عنوان عامل مخل کسب و کار شناسایی می‌شود. از سوی دیگر، معیارهایی که می‌توان برای قوانین و مقررات مخل تولید و سرمایه‌گذاری در نظر گرفت، معیارهایی قابل تغییر و انتزاعی هستند که انطباق هر یک از قوانین و مقررات با آنها، نیازمند بررسی‌های عمیق مبتنی بر روش‌های میدانی و داده‌کاوی اقتصادی و تحلیل حقوقی است. در مجموع، می‌توان معیارهای کلی و راهبردی زیر را برای شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار به‌کار گرفت:

اول - ایجاد بار مقرراتی - اداری سنگین و بیش از حد

دوم - پیچیده‌تر کردن کسب و کار (ایجاد مانع در انجام کسب و کار)

سوم - تصویب بدون نظرخواهی از بخش خصوصی

چهارم - اصلاح مکرر و زود هنگام

پنجم - احتمال اجرا نشدن یا اجرای ناقص به‌دلیل برخوردار نبودن از ویژگی‌های شکلی و

ماهوی یک قانون یا مقرره خوب

ششم - ایجاد یا توسعه انحصار

۵. شناسایی قوانین و مقررات مخل کسب و کار توسط بخش خصوصی از ابتدای سال ۱۳۹۰ تاکنون، به‌دلیل فقدان الزامات و آمادگی‌های لازم، و ناهماهنگی‌های نهادی، با کندی بسیار صورت می‌گیرد. این فعالیت، مستلزم بررسی‌های دقیق کارشناسی و چنان‌که در متن قانون (بند «ب» ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور) نیز تصریح شده، تهیه گزارش‌هایی در خصوص «قوانین و مصوبات



و بخشنامه‌های مزاحم، خلاء قانونی، اجرای نادرست یا ناقص قوانین و همچنین پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات» توسط اتاق ایران با همکاری دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی است. بر این اساس، اتاق ایران باید با تجمیع همه نهادهای پژوهشی در دیگر اتاق‌ها و نهادهای بخش خصوصی، گزارش‌هایی با کیفیت، مستدل و مستند در خصوص موضوعات پیش‌گفته تدوین کرده و دستورکارهایی پربار و مؤثر را برای نهادهایی مانند شورای گفت‌وگو مهیا کند. بررسی و تصمیم‌گیری بر مبنای نتایج مطالعات انجام‌شده در شورای گفت‌وگوست که می‌تواند مجلس یا دولت را برای لغو یک قانون یا مقرره مخل کسب و کار، مجاب کند.

۶. بررسی نتایج منتشر شده عملکرد اتاق‌های بازرگانی ایران، خراسان رضوی، کرمان و اصفهان که به موضوع قوانین و مقررات مخل پرداخته‌اند، نشانگر آن است که به‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته، راهی طولانی تا تدوین و ارائه گزارش‌های پژوهشی نظام‌مند و باکیفیت در پیش‌روی نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، باقی است. شایان ذکر است تأسیس مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، گامی مهم در راستای نظام‌مندی و هم‌افزایی نهادهای پژوهشی بخش خصوصی برای اعمال اثربخش تکلیف مندرج در ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور محسوب می‌شود. با این حال، مروری بر گزارش‌های اتاق‌ها درباره موضوع مورد بحث نشان می‌دهد:

اول - در اغلب موارد، توصیه‌های اتاق‌ها، اجرای قانون و مقرره یا اصلاح موارد مخل کسب و کار است، نه لغو آنها.

دوم - در گزارش‌های اتاق‌ها، غلبه مقررات (مصوب قوه مجریه) بر قوانین به‌عنوان عوامل مخل کسب و کار کاملاً آشکار است. این امر، به دلیل سروکارداشتن بیش‌تر فعالان اقتصادی با بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مقامات و نهادهای قوه مجریه است که کسب و کارها را به‌نحوی محسوس و فوری تحت تأثیر قرار می‌دهد، و از سوی دیگر، تبعیت از مقررات پرشمار و گسترده، برای بنگاه‌ها هزینه‌بر و وقت‌گیر است. غلبه نظرات مبتنی بر دست‌وپاگیر بودن بیشتر مقررات نسبت به قوانین، همچنین ناشی از کم‌رنگ شدن روزافزون کارایی و قوت قانون در تمشیت محیط کسب و کار است.

سوم - در سال‌های اخیر، مقررات مربوط به تجارت خارجی، به‌ویژه راجع به ارز، مشکلات بسیاری برای کسب و کارها به‌وجود آورده است؛ مقرراتی که به‌دلایل شرایط خاص کشور، با تعدد بسیار و اصلاح زود هنگام به تصویب مراجع مقررات‌گذار می‌رسند و ملاحظاتی غیر از تسهیل و بهبود کسب و کار در تصویب آن‌ها در اولویت قرار دارد.

چهارم - مقررات مربوط به تأمین اجتماعی و مالیات، در صدر مقرراتی است که در اغلب گزارش‌های اتاق‌ها به‌عنوان مقررات مخل کسب و کار دانسته شده است. در گزارشی که در اتاق ایران درباره مشکلات بیمه‌ای کسب و کارها تدوین شده، اولین مسأله در این حوزه، «بخشنامه‌محوری» ذکر شده است؛ حجم این بخشنامه‌ها به قدری زیاد است که نه تنها کارفرمایان تسلط کافی به آن ندارند، بلکه حتی کارشناسان سازمان تأمین اجتماعی نیز به همه این بخشنامه‌ها مسلط نیستند. از طرف دیگر، تعدد بخشنامه‌ها باعث شده کارشناسان مختلف به موارد متناقضی استناد کنند. همچنین تورم بخشنامه‌ها و اصلاح مکرر و به‌تبع ابهام آن‌ها، امکان دور زدن قوانین را افزایش داده و قانون را تفسیرپذیر کرده است.



۷. چنانکه گفته شد، نهادهای دولتی برای شناسایی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر در طول سال‌های گذشته عملکرد قابل قبولی نداشته‌اند. اما از آن مهم‌تر، دستگاه‌های دولتی خود از طریق تصویب مقررات مکرر و پرتعداد، به شکل‌گیری پدیده تورم مقررات دامن زده‌اند. از سوی دیگر، نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز از طریق ارائه طرح‌های پرشمار، همچنان بر حجم قوانین دامن می‌زنند. از آنجا که لغو یا حتی اصلاح یک مقررده دست‌وپاگیر، نیازمند طی فرایندی پیچیده و زمان‌بر است، مقرون‌به‌صرفه‌ترین و عملی‌ترین راهکار، اتخاذ رویکرد پیگیرانه در نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی نسبت به مقرراتگذاری است. این رویکرد می‌تواند از طریق ورود فعالانه بخش خصوصی به بررسی و ارزیابی طرح‌ها و لوایح و همچنین مشارکت در تهیه و تدوین پیش‌نویس آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها، عملیاتی شود. نمونه اخیر قابل توجه، تأثیر مواجهه یک‌صدا، رسا و فراگیر بخش خصوصی در قانونگذاری، در فرایند تصویب «طرح نظام تنظیم مقررات خدمات فضای مجازی» (موسوم به طرح صیانت) است. طرح مذکور، بنا بر باور تقریباً همه تشکل‌ها و فعالان اقتصادی حوزه دیجیتال، به‌شدت بر کسب‌وکارهای عمدتاً خصوصی تأثیرگذار است؛ اما واکنش گسترده بخش خصوصی از طرق مختلف، یکی از دلایل به سرانجام نرسیدن تبدیل مفاد طرح مذکور به قانون - دستکم تا به امروز - بوده است.

۸. هر مقررده یا مصوبه‌ای که توسط نهادها یا مقامات مقرراتگذار به تصویب می‌رسد، علاوه بر امتیازات یا حمایت‌ها، حامل قیود و تکالیفی نیز برای کسب‌وکار و فعالان اقتصادی است. به هزینه‌های مختلف ناشی از این قیود و تکالیف، «بار مقررات» گفته می‌شود. یکی از وظایف اصلی قابل انجام توسط اتاق‌ها و نهادهای پژوهشی وابسته، ارزیابی بار مقررات ناشی از مقرراتگذاری‌های مکرر و متعدد است. با در نظر گرفتن دشواری‌های روش‌شناسی و فنی ارزیابی بار مقررات، روش‌های توضیح داده‌شده در پژوهش صورت‌گرفته و تجربیات کشورهای پیش‌رو در این خصوص، می‌تواند برای آغاز جدی و تأثیرگذار فرایند ارزیابی بار اداری قوانین و مقررات تأثیرگذار بر محیط کسب‌وکار، مورد بهره‌برداری قرار گیرد. در دستورکار قرار دادن تدوین گزارش‌های ارزیابی قوانین و مقررات توسط اتاق‌ها، می‌تواند نقطه عزیمت مناسبی برای ارزیابی بار مقررات در قوانین و مقررات جاری و در دست تدوین و تصویب باشد.