

مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن
بر محیط کسب‌وکار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۶۴۰
دی‌ماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	طرح مسئله
۴.....	۱. چستی مقررات دست‌وپاگیر
۱۰.....	۲. آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر
۱۴.....	۳. دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر
۲۶.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۰.....	منابع و مآخذ



مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی

چکیده

قوانین و مقررات دست‌وپاگیر همواره در اظهارنظرهای سیاستگذاران و فعالان بخش خصوصی در زمره مهمترین موانع در گسترش تولید ملی و توسعه اقتصادی شمرده می‌شود؛ اما در اینکه چه مقرراتی واجد وصف دست‌وپاگیر بودن محسوب می‌شوند، اشتراک نظری وجود ندارد و کمتر تأملی صورت گرفته است. در این گزارش، در بخش نخست، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر با استفاده از ادبیات راجع به «مقرراتگذاری» به‌ویژه در خصوص «بار مقررات» و سنجش و ضرورت متناسب‌سازی یا کاهش آن برای کسب‌وکارها، تبیین شده است. در این بخش، معنای موسع از مقررات دست‌وپاگیر، یعنی تشریفات زائد اداری، کاغذبازی، یا مقرراتی که اجرای آنها مستلزم هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و غیرمعقول برای کسب‌وکارها و احياناً توزیع ناعادلانه رانت‌هاست، مد نظر قرار گرفته است.

در بخش دوم، آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، به‌ویژه برای کسب‌وکارها، مورد بررسی قرار گرفته است؛ از جمله این آسیب‌ها عبارتند از: مواجه شدن مقررات تحمیلی و صوری برای اجرا با موانع بسیار، ایجاد انگیزه برای آوردن فعالان اقتصادی به سمت اقتصاد غیررسمی، افول ارزش قانون و قانونمداری و به بار آوردن آسیب‌های قابل توجه برای کسب‌وکارها و به‌طور کلی محیط اقتصادی.

در بخش سوم و پایانی، دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر تبیین شده است؛ آنچه در این بخش بر آن تأکید شده است، دلایلی است که سبب خواهد شد قانونگذار به تصویب قوانین جدید و یا اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین بپردازد و بدین ترتیب فعالان اقتصادی را با فضای مبهم و غیرقابل پیش‌بینی مواجه سازد. این دلایل در دو عنوان کلی به این شرح دسته‌بندی شده است: نخست: وضعیت بحرانی یا استثنایی و دوم: مقرراتگذاری غیراصولی.

نقض اصول مقرراتگذاری در چهار عنوان مورد توجه قرار گرفته است:

۱. **زبان مبهم و دشوار قانون**؛ مراد از اصول مربوط به زبان متن، اصول و قواعد دستوری و همچنین نگارشی است. اعمال اصل تصویب قانون واضح و شفاف، به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری، از طریق اصول و فنون نگارشی امکانپذیر است. به‌عبارت دیگر، توجه به زبان قانون، سبب تأمین اصل واضح‌بودن قانون خواهد شد.

۲. **مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود**؛ در صورتی که مرجع

وضع قانون یا آیین‌نامه، از قوانین و مقررات موجود در حوزه مقرراتگذاری آگاه نباشد و رابطه آنها را با یکدیگر به‌نحو دقیق ملاحظه نکند، به احتمال زیاد، نتیجه، وضع مقرراتی متناقض یا هم‌پوشان با مقررات موجود خواهد بود. اعمال این اصل، با توسل به نظامی که تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون) خوانده می‌شود، صورت می‌گیرد که متأسفانه به‌رغم قوانین مصوب راجع به آن و نهادهای متعدد متولی، همچنان به انجام نرسیده است.

۳. رویه قانونگذاری پراکنده؛ یکی از صورت‌های اصلی روش «قانونگذاری پراکنده» آن است که قانونگذار به‌موجب تصویب یک قانون، تعداد زیادی از قوانین دیگر را اصلاح می‌کند. توسل به این روش در قانونگذاری ناشی از این طرز نگرش است که باید تصویب هر قانون را فرصتی مغتنم برای اصلاح دیگر قوانینی که ناقص و ناکارآمد تلقی می‌شوند، شمرد.

۴. اصلاح مکرر قوانین و مقررات. در این متن، دست‌وپاگیر بودن مقررات با توسل به یکی از عینی‌ترین مصادیق، یعنی قوانین مالیات و به‌طور خاص قوانین مربوط به مالیات‌های مستقیم، توضیح داده شده است. چنان‌که در قالب جدولی در متن گزارش قید شده است، اخیراً «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) به تصویب رسید و در قالب ۶۰ بند، بسیاری از مفاد قانونی مربوط به قانون مالیات‌های مستقیم را دستخوش تغییر ساخت.

به‌نظر می‌رسد راهکاری که برای مقابله با پدیده قوانین و مقررات دست‌وپاگیر باید به آن متوسل شد - و در ایران با وجود تأکید فراوان بر اهمیت آن، در عمل اجرایی نشده است - تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. به انجام رساندن فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، منتج به شکل‌گیری چند مجموعه قوانین (قانون جامع) موضوعی خواهد شد. در این حالت، اولاً قوانین و مقررات پراکنده، گردآوری، موضوع‌بندی و تنقیح خواهند شد و در هر موضوع، یک قانون جامع به تصویب مرجع قانونگذار خواهد رسید؛ ثانیاً قانونگذار و دیگر نهادهای مقرراتگذار پیش از تصویب هر مقرره‌ای، نسبت مقرر در حین رسیدگی را با نظام حقوقی موجود مورد توجه قرار می‌دهند و بدین ترتیب، از تصویب مقررات تکراری یا متناقض با مقررات جاری، اجتناب می‌کنند. این تدبیر گرچه نمی‌تواند از قوانین و مقررات موجود بکاهد، اما می‌تواند دستکم از اضافه شدن بی‌ضابطه مفادی بر حجم قوانین و مقررات جلوگیری کند.

در پایان شایان ذکر است نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که در شناسایی مقرره‌ای به عنوان مقرره دست‌وپاگیر، واجد اهمیت است. بدین ترتیب که نمی‌توان به‌سادگی تعداد قوانین و مقررات یا حجم آنها را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. ضرورت دارد قوانین باید بر مبنای حجم، موضوع، نوع و ... دسته‌بندی شوند و آن‌گاه با استفاده از روشی دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای محیط کسب‌وکار ارزیابی شود.



در ادبیات حقوقی - اقتصادی و همچنین در اظهارنظرهای سیاستمداران و فعالان اقتصادی، همواره سخن از مقرراتی^۱ است که به انحای مختلف، برای فعالیت اقتصادی مزاحمت ایجاد می‌کنند یا مانعی بر سر راه فعالیت فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند. برای نمونه، اظهارنظرهای زیر قابل توجهند:

۱. وزیر صنعت، معدن و تجارت با انتقاد از «مقررات دست‌وپاگیر در حوزه تولید»، چنین اظهارنظر کرده است: «واقعیت این است که در بخشی از حوزه‌ها، ما مقرراتی وضع کردیم که کار نکنیم، چرا که برخی مقررات مانع از شکل‌گیری کار و تولیدند»^۲.

۲. با قرار گرفتن صنعت نساجی در فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور، انجمن صنعت نساجی ایران به شدت اعتراض کرده است و خواهان لغو این قانون شده است.^۳ نایب رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اخیراً اعلام کرده است که بر اساس مصوبه ۳۰ سال قبل در ارتباط با سخت و زیان‌آور بودن کار نساجی، کارگران صنعت نساجی ۱۰ سال زودتر بازنشسته می‌شوند و کارفرما باید بابت این مسئله هزینه اضافه به بیمه پرداخت کند که این مسئله بار مالی به بخش تولید وارد می‌کند.^۴ استدلال مطرح شده آن است که با این مصوبه حداقل ۴ درصد هزینه بیمه‌های تأمین اجتماعی افزایش خواهد یافت (حداقل هزینه ماهیانه‌ای معادل ۸ درصد حقوق برای تمام مدت ۲۰ ساله خدمت را به کارفرما تحمیل می‌کند)، بهره‌مندی از پرسنل باتجربه محدود خواهد شد^۵ و در نهایت قیمت تمام شده محصول افزایش خواهد یافت.^۶ همچنین استدلال شده است «شاید این قانون در ظاهر به سود کارگران باشد، برای اینکه آنها می‌توانند ۲۰ ساله بازنشسته بشوند و در کنار حقوق بازنشستگی شغل دوم برای خود در نظر بگیرند، اما این موضوع کارگر را در مقابل کارفرما قرار می‌دهد.

۱. لازم به توضیح است که در این متن، مراد از واژه مقررات (در معنای Regulation)، کلیه اسناد الزام‌آوری که توسط مراجع مقرراتگذار ذیصلاح به تصویب می‌رسد؛ اعم از قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل، بخشنامه و... بدین ترتیب، چنان‌که مقصود مصوبات پارلمان باشد، از واژه «قانون» و چنان‌که مراد آیین‌نامه یا اسناد نظام آن باشد، باعنوان خاص از آنها یاد خواهد شد.

۲. به نقل از: وبسایت ایسنا، ۱۳۹۲/۱۲/۱۵، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

<http://isna.ir/fa/news/93121508673>

۳. جستجوی نگارنده برای یافتن متن بخشنامه، یا هر نوع مصوبه دیگر در این ارتباط بی‌نتیجه بود. ظاهراً چنان‌که در منابع مورد استفاده اشاره شده است، سخن از «احیای قانون زیرخاکه» است؛ چنان‌که نایب رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اظهار کرده است: «این قانون، قانون جدیدی نیست و تصویب آن به قبل از انقلاب برمی‌گردد. اما در آن زمان صنایعی مثل معادن، کوره‌های ذوب و فولاد و صنایعی را که به معنای واقعی کلمه، سخت و زیان‌آور بودند شامل می‌شد؛ رک: «اشتغال‌زایی مضر؛ علیمردان شیبانی می‌گوید قوانین دست‌وپاگیر قدرت رقابت را از صنعت نساجی سلب کرده است»، هفته‌نامه تجارت فردا، شماره ۱۳۵، ۳۰ خرداد ۱۳۹۴، ص ۹۴. در هیچ یک از اظهارنظرهای مخالف و موافق، اشاره به مقرره‌ای که بحث راجع به آن مطرح است، صورت نگرفته است. در این باره، دبیرکل کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران در مصاحبه‌ای اظهار کرده است: «هم‌اکنون با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دیوان عدالت اداری در حال صحبت هستیم تا اصلاحاتی در قانون مشاغل سخت و زیان‌آور صورت گیرد؛ زیرا یک قانون قدیمی است و احتیاج به اصلاحات جدی دارد»؛ (سایت خبرآنلاین، ۵ مرداد ۱۳۹۴). بدین ترتیب، ظاهراً اختلاف نظر راجع به اجرای قانونی است که وجود داشته، اما به دلایلی تاکنون اجرا نشده است.

۴. همان، صص ۹۴-۹۵؛ همچنین قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

<http://tejarat.donya-e-eqtesad.com/fa/packagestories/all?package=w135>

۵. تبصره «۲» ماده واحده «قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۳۷/۲/۲۸) مقرر می‌دارد: «داشتن حداقل سن موضوع این قانون برای کارگران بیمه‌شده‌ای که دارای یکی از شرایط زیر می‌باشند ضروری نمی‌باشد:

... ب) دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور...».

۶. همان، ص ۹۵.

همچنین به بیکاری زودرس کارگران منجر خواهد شد»^۱.

در اظهارنظرهای پیش‌گفته، مقررات از دو منظر متفاوت دست‌وپاگیر تلقی شده‌اند، در اظهارنظر وزیر صنعت، معدن و تجارت، به دست‌وپاگیر بودن مقررات مربوط به آغاز کسب‌وکار، یعنی مجوزها، اشاره شده است. تعدد مجوزهای کسب‌وکار و تلقی آنها به مثابه مانعی برای فعالیت اقتصادی در سال‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های اصلی مجلس و دولت تبدیل شده و طبق سیاق معمول، اولین و عاجل‌ترین اقدام، تصویب قوانین متعدد، همراه با اصلاحاتی زودهنگام در این خصوص بوده است.^۲ اما در اظهارنظر نایب‌رئیس انجمن صنعت نساجی ایران، شمول صنعت نساجی به یک قانون، سبب مزاحمت و ایجاد مانع برای کارفرمایان صنعت مذکور دانسته شده است. بدین ترتیب، وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات در دو معنای کاملاً متفاوت از دو منظر تبیین شده است. این امر ضرورت توضیح دقیق‌تر مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را نشان می‌دهد.

دامنه بررسی نوشتار حاضر، محدود به تبیین مفهومی مقررات دست‌وپاگیر و آسیب‌های آن برای محیط کسب‌وکار و توضیح برخی از مهمترین دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر است. گرچه اشاراتی به راهکارهای پیشگیری از شکل‌گرفتن چنین نظام حقوقی یا راهکارهای مقابله با چنین نظامی در متن آمده است، اما موضوع اخیر، خارج از حیطه بررسی این نوشتار محسوب شده و نیازمند مطالعه‌ای جداگانه است.

۱. چیستی مقررات دست‌وپاگیر

خصایص متعددی برای چنین مقرراتی ذکر شده است، از جمله دست‌وپاگیر بودن، مغل بودن، مزاحم بودن و طاقت‌فرسا بودن. اما سؤال مهم این است که چه مقرراتی را می‌توان دست‌وپاگیر یا مغل یا مزاحم دانست؟ به عبارت دیگر، آیا می‌توان ویژگی‌ها یا شاخص‌هایی را برای مقررات «خوب» یا «تسهیل‌کننده» برشمرده و آن‌گاه اگر مقرره‌ای مغایر با آنها بود، آن مقرره را واجد وصف «دست‌وپاگیر بودن» قلمداد کرد؟ در این بخش تلاش می‌کنیم به‌ویژه با توجه به ادبیات تولید شده توسط نهادهای بین‌المللی فعال در ارزیابی محیط کسب‌وکار و وضعیت اقتصادی کشورها و همچنین با تبیین مفهوم بار مقررات، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را تبیین کنیم.

در آغاز، نکته‌ای راجع به تاریخچه اصطلاح «Red Tape» مناسب به نظر می‌رسد. ریشه این

۱. همان.

۲. ابتدا ماده (۷) با پنج تبصره در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) در خصوص «...تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی...» به تصویب رسید. ماده مذکور به موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۲/۴/۱۶) اصلاح شد. متعاقباً، ماده (۲) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی» - که ناظر به تسهیل صدور مجوزها بود - بر اساس ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) اصلاح شد.



اصطلاح را می‌توان تا سده شانزدهم ردیابی کرد، زمانی که بسیاری از اسناد دادگاه‌های واتیکان و سلطنتی در روبان‌های قرمز نگهداری می‌شدند. سنت استفاده از روبان قرمز برای مکاتبات و اسناد حکومتی در طول زمان، منجر به رابطه میان «Red Tape» و مقررات شد. این رابطه بعدها با استفاده نویسندگان انگلیسی همچون چارلز دیکنز که «Red Tape» را به‌عنوان صورت مختصر برای اشاره به قوانین مصوب پارلمان بریتانیا استفاده می‌کردند، عمومیت یافت. سپس «Red Tape» به نماد مقررات و دیوان‌سالاری بیش از حد در حکومت تبدیل شد. چنان‌که توضیح داده خواهد شد، امروزه این اصطلاح به هر نوع مقررات غیرضروری یا زائد که مانع از تولید شود، اطلاق می‌شود.^۱

دیوان‌سالاری (بوروکراسی) بیش از حد و وجود مقرراتی فراتر از طاقت تابعان مقررات، یکی از پدیده‌هایی است که کم‌وبیش در جوامع امروزی قابل مشاهده است. برای مثال، ال گور، معاون بیل کلینتون، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۱، در گزارشی در سال ۱۹۹۳ با عنوان «از تشریفات بیهوده اداری تا حصول به نتایج مطلوب؛ ایجاد دولتی با هزینه کمتر و کارایی بهتر» که به رئیس‌جمهور ارائه کرد، چنین آورده است: «مدیران دولت فدرال در مقابل قوانین و مقررات، دست‌وپا بسته و بی‌اختیارند ... این توده عظیم مقررات و قوانین، راه درک صحیح را بر کارکنان می‌بندد. هر رویه جدیدی که ارائه می‌شود، مستلزم تصویب فرد یا ارگان دیگری است؛ در نتیجه، کارکنان دولت بیشتر به‌جای اینکه کار خود را انجام دهند، گرفتار حل و فصل موانع قانونی هستند. به‌قول پیترو داکرو... «بیش‌تر چیزهایی که از آنها به‌عنوان مدیریت یاد می‌کنیم، در واقع موانعی بر سر راه کارکنان هستند».^۲ در کشورهای مختلف، مطالعاتی توسط نهادهای داخلی و بین‌المللی برای ارزیابی و ارائه توصیه‌ها و راهکارهایی برای کاهش، یا به‌عبارت دقیق‌تر متناسب‌سازی، بار مقررات صورت گرفته است. یکی از دقیق‌ترین مطالعاتی که به‌طور خاص در این خصوص انجام شده، گزارشی است که توسط شرکت PWC^۳ به سفارش وزارت صنعت کانادا^۴ تهیه شده است.^۵

یکی از حوزه‌هایی که تشریفات اداری غیرضرور - اغلب در قالب مقررات - به‌عنوان مانع و مزاحم ظاهر می‌شود، حوزه کسب‌وکار و به‌طور کلی امور اقتصادی است؛ به همین دلیل است که در گزارش‌های

1. Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Prosperity Restricted by Red Tape", 2nd Edition, 2010, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.

۲. ال گور، نبرد با بوروکراسی، ترجمه انتشارات همشهری، تهران، همشهری، ۱۳۷۵، ص ۴۴. نمونه دیگر، اظهارنظر استفان هارپر، نخست‌وزیر سابق کانادا است: «مقررات دست‌وپاگیر، مالیات مخفی و قاتل خاموش مشاغل است»؛ به نقل از:

Government of Canada, Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", January 2012, p. 9, Available online at: <http://www.reducedredtape.gc.ca/index-eng.asp>.

3. PricewaterhouseCoopers ;

این شرکت، یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های خدماتی جهان است. خدمات این شرکت در برگیرنده مشاوره، مشاوره مالی، مالیات و حسابرسی می‌باشد. شرکت پرایس واتر هاوز کوپرز، یکی از شرکت‌های بزرگ حسابرسی در جهان محسوب می‌شود. این شرکت در ۱۵۷ کشور، بیش از ۱۸۶۰۰۰ نفر را در استخدام خود دارد؛ به نقل از: ویکی پدیا.

۴. همان، ص ۸.

۵. مشخصات گزارش مذکور به شرح زیر است:

Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services Canada, "Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives", Prepared for Industry Canada by Pricewaterhousecoopers (PWC), 31 March, 2005.

بین‌المللی ارزیابی محیط کسب‌وکار، کیفیت و کمیت مقررات یکی از محورهای اصلی مورد بحث است. در چنین گزارش‌هایی، از عبارت «بار مقررات»^۱ (یا مقرراتگذاری) برای ارزیابی سهولت یا صعوبت ایجاد شده به موجب مقررات برای کسب‌وکارها، استفاده می‌شود.

در این گزارش، با استفاده از گزارش کمیته کاری کسب‌وکارهای کوچک، بار مقررات در قالب عبارت «بار [ناشی از مقرراتگذاری] حکومت»، چنین تعریف شده است: «زیرمجموعه‌ای از مسائل مقرراتگذاری، دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب‌وکار، هزینه مربوط به رعایت الزامات مقرراتی، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود. [این بار شامل] موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها، نا اطمینانی‌ها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوانسالاری دولتی است»؛ به عبارت خلاصه‌تر، مداخله و مزاحمت دولت در عملیات کسب‌وکار. مسئله بار مقررات، لزوماً به وجود مقررات مربوط نمی‌شود، بلکه به خاطر هزینه‌های غیرضروری و مخربی است که آن مقررات تحمیل می‌کنند.^۲

همچنین بار مقررات در قالب عبارت «بار [تشریفات] اداری»^۳ توسط کارگروه/ابتکار کاهش بار تشریفات/اداری (PBRI)^۴ چنین تعریف شده است: «زمان و منابع مولد اقتصادی که کسب‌وکارها برای درک و رعایت قواعد و مقررات صرف می‌کنند و بیش از هزینه‌های متعارف روزمره مرتبط با اداره یک کسب‌وکار است».^۵

در گزارشی از بانک جهانی، اصطلاح «بار مقررات» به «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب‌وکار» اطلاق شده است.^۶ بدین ترتیب، از انواع هزینه‌هایی که مقررات برای کسب‌وکارها ایجاد می‌کنند، هزینه‌های اداری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. چنین هزینه‌هایی، هم شامل هزینه‌های قانونی و معمول، از جمله حق الزحمه، مالیات، بیمه‌ها، صرف زمان به‌ویژه توسط مدیران ارشد است و هم شامل هزینه‌های غیرقانونی از جمله پرداخت رشوه.^۷

در واقع، متابعت از هر مقرره‌ای، مستلزم انجام زنجیره‌ای از امور است که می‌توان آنها را در مراحل به این شرح خلاصه کرد: نخست، فهم تعهدات؛ دوم، آماده‌سازی اطلاعات؛ سوم، ارائه اطلاعات و چهارم، انجام مراحل تکمیلی. هر یک از این مراحل نیز مشتمل بر اجزای متعدد است؛ برای مثال، مرحله اول

1. Regulatory Burden

۲. 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، دی ۱۳۹۱، ص ۱۱.

3. Administrative Burdens

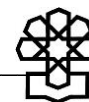
4. Paperwork Burden Reduction Initiative;

به موجب بودجه سال ۲۰۰۴، کارگروهی برای کاهش بار تشریفات اداری پیش روی کسب‌وکارهای کوچک، پیش‌بینی شد. این کارگروه تلاش می‌کند تا با سنجش‌پذیر کردن کاهش بار پیش روی کسب‌وکارهای کوچک، سنگینی مقررات بر دوش اقتصاد را سبک کند؛ ر.ک.: همان، ص ۲.

۵. همان، صص ۱-۲.

۶. بانک جهانی، «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (بر اساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۷۶۶-۱، مرداد ۱۳۹۲، ص ۷.

۷. همان.



فهم مقررات) شامل اجزایی به این شرح است: درصد و شناسایی و /یا تغییرات مقرراتی؛ فهم و ارزیابی تعهدات اطلاعاتی؛ استخدام و آموزش کارکنان و استخدام سرویس‌های حرفه‌ای (داخلی و / خارجی).^۱ نکته دیگر اینکه وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات، اغلب برای نوع «اداری» مقررات اطلاق می‌شود؛ توضیح اینکه مقررات‌گذاری به مجموعه متنوعی از ابزارها اشاره دارد که دولت‌ها به وسیله آنها، الزاماتی را بر کسب‌وکارها و به طور کلی شهروندان وضع می‌کنند. مقررات‌گذاری به سه دسته عمده تقسیم می‌شود:

- مقررات‌گذاری‌های اقتصادی که به‌نحو مستقیم در تصمیم‌گیری‌های بازار مانند قیمت‌گذاری، رقابت، ورود به بازار و خروج از آن، مداخله می‌کنند؛
- مقررات‌گذاری‌های اجتماعی که از منافع عمومی مانند سلامتی، ایمنی، محیط زیست و انسجام اجتماعی حمایت می‌کنند؛
- مقررات‌گذاری اداری، شامل امور دفتری و تشریفات اداری که دولت‌ها از طریق آنها به گردآوری اطلاعات و مداخله در تصمیمات اقتصادی افراد می‌پردازند.^۲

بنابراین حاصل مقررات‌گذاری اداری، مقرراتی است که در بسیاری از حوزه‌ها رفتارهای کسب‌وکارها را تمشیت می‌کند و در واقع فعالیت‌های آنها را به‌لحاظ اداری سامان می‌دهد. این مقررات، اصولاً محیطی را فراهم می‌کنند که انجام فعالیت‌های اقتصادی تسهیل شوند و با تعیین چارچوب‌هایی که در آن مبادلات تجاری در محیطی رقابتی و کم‌هزینه انجام شود، منافی را برای فعالیت‌های کارآفرینانه به‌دنبال دارند.^۳ اما آنچه گفته شد، کارکرد اصولی مقررات است؛ آسیبی که امروزه گریبانگیر بسیاری از کشورها، حتی کشورهای توسعه‌یافته شده، آن است که مقررات به‌جای آنکه در خدمت کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی و تسهیل گردش کار آنان باشند، تبدیل به موانعی پیش روی آنان شده است. چنان‌که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) آمده است: «... مقررات‌گذاری‌های اداری مانع بروز نوآوری‌ها یا باعث ایجاد موانع غیرضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر مشروعیت مقررات محسوب می‌شوند. هرچه مقررات‌گذاری‌ها پیچیده‌تر و وابسته به اطلاعات می‌شوند، بسیاری از هزینه‌های مبتنی بر آنها نیز به شهروندان و کسب‌وکارها منتقل می‌شود، این انتقال در قالب‌های مختلفی همچون پر کردن فرم‌ها، درخواست مجوزها، ارائه گزارش‌ها، مطلع کردن دولت و حفظ سوابق صورت می‌گیرد. در برخی موارد، این شیوه‌ها به حدی رشد می‌کنند که تبدیل به

1. Industry Canada, Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, November 2007, p. 4, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.

۲. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، در دست انتشار؛ این گزارش، ترجمه بخش‌هایی از گزارشی با مشخصات زیر است: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries", 2003.

اموری بی‌ربط و مایه زحمت شده و بارهای مقرراتی غیرضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر»^۱ ایجاد می‌کنند»^۲.

چنان‌که از توضیح پیش‌گفته برمی‌آید، می‌توان گفت میان بار مقررات و دست‌وپاگیر بودن آنها رابطه‌ای مستقیم وجود دارد؛ بدین معنا که اگر بار مقررات به معنای هزینه‌های متعدد اجرای آنها، بیش از حد و خارج از توان کسب‌وکارها باشد، مقررات، مزاحم و دست‌وپاگیر تلقی خواهند شد. به عبارت دیگر، دست‌وپاگیر بودن مقررات در مرحله اجرا نمایان خواهند شد. آنچه در دست‌وپاگیر بودن مقررات محوریت دارد، هزینه‌های عمدتاً اداری مستقیم و غیرمستقیم اجرای مقررات است؛ هزینه‌های اداری مستقیم، شامل وقت و هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های مورد نیاز برای رعایت مقررات می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم، زمانی به وجود می‌آیند که مقررات، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش می‌دهد.^۳

تعداد و پیچیدگی تشریفات اداری و کاغذبازی‌ها، یکی از عمده‌ترین شکایت‌های صاحبان کسب‌وکار است. اما به‌رغم همه‌گیر بودن این آسیب، برآورد هزینه اجرای مقررات (بار مقررات) و متعاقباً داوری در خصوص دست‌وپاگیر بودن یا نبودن آنها، بسیار دشوار و نیازمند به کارگیری روش‌هایی پیچیده است؛ به‌ویژه آنکه هزینه‌های اجرای مقررات، نه فقط برای کسب‌وکارهای بخش خصوصی، بلکه برای دولت نیز چشمگیر است. در تعداد زیادی از کشورها، مطالعاتی مختلف برای برآورد هزینه بار مقررات‌گذاری انجام شده است. هرکدام از این مطالعات، عوامل مختلفی را بررسی کرده و حوزه‌های متفاوتی را پوشش می‌دهد. گرچه برآوردهای جامعی از هزینه‌های بار مقررات برای تمام کشورها در دسترس نیست، برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که هزینه‌های بار اداری، چشمگیر هستند؛ نمونه‌های زیر از این حیث قابل توجهند:

- یک بررسی در ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۹۳ نشان داد که هزینه تطبیق با مقررات، سالیانه برای بخش خصوصی به بهای حداقل ۴۳۰ میلیارد دلار تمام می‌شود و به رقمی معادل ۹ درصد کل تولید ناخالص ملی بالغ می‌گردد.^۴

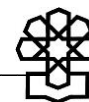
- نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۱ نشان داد که میانگین هزینه‌های رعایت امور اداری برای هر شرکت، سالیانه ۲۷۵۰۰ دلار آمریکا یا به‌ازای هر کارگر ۴۱۰۰ دلار آمریکا است. برآوردها به‌ازای هر شرکت در بین کشورها تفاوت چشمگیری دارد: از ۵۱۱۰۰ دلار در کشور پرتغال تا ۸۹۰۰ دلار در نیوزلند. بنگاه‌های کوچک، به‌طور متوسط سالیانه از ۴۶۰۰ دلار تا ۵۵۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر، در مقابل بنگاه‌های بزرگ با ۹۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر هزینه می‌کنند. بررسی

1. Red Tape

۲. همان.

۳. همان.

۴. ال گور، پیشین، ص ۸۷.



دیگری، برآوردهای بار مالی رعایت (اجرای) مقررات را به میزان ۱۷۰۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر در سه حوزه جداگانه نشان داد؛ نتیجه به‌دست آمده حاکی از آن بود که اکثر هزینه‌های رعایت مقررات اداری، صرف رعایت مقررات مالیاتی (۴۶ درصد) و مقررات (قانون) کار (۳۵ درصد) شده و سهم مقررات زیست‌محیطی (۱۹ درصد) کمتر از دو حوزه پیش‌گفته است.

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

- چنان‌که گفته شد، مطالعات متعدد نشانگر آن است که هزینه‌های مقررات بر «بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط»^۱ واجد تأثیراتی به مراتب شدیدتر از بنگاه‌های بزرگ است؛ برای مثال تحقیقات یک کمیسیون دولتی در سوئد بیانگر آن است که هزینه‌های سرانه اداره مالیات‌ها و مشارکت‌های اجتماعی کارمندان در شرکت‌های دارای یک تا چهار کارمند، ۲۰۰۰ کرون سوئد است، درحالی‌که این هزینه در شرکت‌های دارای بیش از ۵۰۰ کارمند، ۸۶ کرون سوئد است؛ به این ترتیب، این هزینه برای شرکت‌های کوچک‌تر، ۲۰ برابر بیشتر است. علاوه بر این، گزارشی از اداره بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایالات متحده در واشنگتن نیز نتایج پیش‌گفته را تأیید می‌کند.^۲

- بانک جهانی در مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۵ نشان داده است که مجموع هزینه‌های رعایت مقررات در ایالات متحده در گستره‌ای بین ۴۲۰ تا ۶۷۰ میلیارد دلار برآورد شده بود، که تقریباً معادل با ۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است.

- مطالعه‌ای در بانک جهانی در سال ۲۰۰۵، چنین نتیجه گرفت که سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند بین ۸ تا ۱۱ درصد کل مخارج دولت را صرف اجرای مقررات کسب‌وکار می‌کنند و هزینه‌های رعایت مقررات اداری که بنگاه‌های کوچک و متوسط متحمل شده‌اند، به‌طور متوسط ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بخش کسب‌وکار در کشورهای مورد بررسی بوده است (از کمتر از ۲ درصد در فنلاند تا حدود ۷ درصد در اسپانیا). براساس این مطالعه، کاهش ۱۵ درصدی مقررات دست‌وپاگیر باعث کاهش ۱/۲ تا ۱/۸ درصدی در کل مخارج دولت در سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند می‌شود.^۳

براساس مطالعات پیش‌گفته، کاهش بار مقررات نه تنها می‌تواند اسباب فعالیت کسب‌وکارها و تسهیل

1. Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs)

2. See Lennart Palm, "Organising a Simplification Programme", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Cambridge, Kluwer Law International, 1998, p. 162.

۳. وزارت صنعت کانادا، پیشین، صص ۲-۳.

فعالیت‌های آنان را فراهم سازد، بلکه می‌تواند هزینه‌های دولت را نیز به شدت کاهش دهد. در واقع تلاش دولت برای کاهش بار مقررات، تأمین‌کننده منافع همگان، اعم از بخش دولتی و بخش خصوصی است.

۲. آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر

آسیب‌های نظام مقرراتی متشکل از قوانین و مقررات متعدد و فراتر از طاقت تابعان، از منظرهای مختلف قابل بررسی است. از جمله، پدیده‌ای که در مطالعات قانونگذاری به «تورم مقررات»^۱ (تورم قوانین)^۲ یا «تورم مقرراتگذاری» (تورم قانونگذاری) تعبیر می‌شود، آسیبی است که بسیاری از نظام‌های سیاسی را به چاره‌اندیشی وادار کرده است. تولید مقررات در قالب‌های متنوع، توسط نهادهای مقرراتگذار صورت می‌گیرد و نظام حقوقی به نحو روزافزونی فربه‌تر می‌شود. چنین نظام‌هایی، آسیب‌های مختلفی را برای نظام حقوقی - سیاسی به دنبال دارند. اولین نکته‌ای که در ارتباط با آسیب تورم مقررات قابل طرح است، عدم اجرای بسیاری از مفاد قانونی است؛

«مقررات اقتدارگرایانه» تحمیلی و صوری که زاییده نیازهای شهروندان نباشد، بلکه با انگیزه‌هایی از قبیل سیاسی و یا حزبی به تصویب رسیده باشد، برای اجرا با موانع بسیاری مواجه می‌شوند.^۳ یکی از پدیده‌هایی که در چنین نظام‌هایی به وفور به چشم می‌خورد، قانون‌گریزی و قانون‌شکنی به انحای مختلف و با توسل به طرق متنوع است؛ زیرا برخی از شهروندان، به‌ویژه فعالان اقتصادی، دور زدن مقررات دست‌وپاگیر را بهترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تمسیت امور خود می‌دانند. چنان‌که ساموئل هانتینگتون، در دهه ۱۹۶۰ «با طرح یک نظر شوک‌آور»، مدعی شد «چون نظام اداری کشورهای در حال توسعه مملو از مقررات متضاد و دست‌وپاگیر است، مقدار زیادی از رشوه‌هایی که تجار و صنعتگران به کارمندان و مسئولان می‌پردازند، صرفاً برای تسریع در انجام امور اداری است و رفع موانع و وقفه‌های اداری سبب افزایش تولید و بهبود وضع اقتصادی می‌شود».^۴

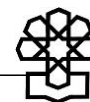
دیگر آنکه، موانعی که قوانین و مقررات نامطلوب و بی‌کیفیت بر سر راه کارآفرینان بخش خصوصی به وجود می‌آورند، آنها را مجبور می‌کند تا به سمت اقتصاد غیررسمی و غیرقانونی روی بیاورند. طبعاً نیروی کار و سرمایه‌دارانی که در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند، از انواع امکانات و مزایای بخش رسمی محروم خواهند شد؛ اما عدم استفاده از ظرفیت بالقوه این نیروها برای توسعه و رشد کشور،

1. Regulatory Inflation

2. Legislative Inflation

۳. عبدالحمید شمس، *مقررات زدایی*، تهران، سمت، ۱۳۸۱، ص ۹۶.

۴. به نقل از: همان، ص ۹۷. شایان ذکر است که در این نظریه، فساد اقتصادی، به‌ویژه رشوه، به نوعی روان‌کننده (گریس) چرخ‌دنده‌های اقتصادی تلقی شده است. نظریه مذکور اینک با دلایلی قاطع رد شده و فساد، «سنگ‌ریزه‌هایی» چرخ‌دنده‌های اقتصاد معرفی شده است.



بزرگ‌ترین زیانی است که جامعه از این حیث متحمل خواهد شد.^۱

علاوه بر این، تورم مقرراتی به معنای فربه شدن بیش از حد حجم مقررات می‌تواند سبب از میان رفتن ارزش قانون و قانونمداری شود. در چنین نظام‌هایی، «عمدتاً هر بار که مصوبه‌ای در زمینه‌ای به تصویب می‌رسد، به مصوبات قبلی اضافه می‌شود و شهروندان شاهد پیدایش تعداد زیادی مصوبات هستند که با محتوایی بسیار فنی، وارد جزئیات می‌شوند؛ این تراکم قوانین و مقررات به استحکام حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه برعکس موجب قانون‌ستیزی و قانون‌گریزی می‌شود».^۲ یکی از محکم‌ترین انتقادات در این رابطه، توسط ژاک شیراک^۳ رئیس‌جمهور فرانسه در نخستین پیامش به دو مجلس در ۱۹ مه ۱۹۹۵ صورت گرفت که با انتقاد از فراوانی قوانین و آیین‌نامه‌ها، به این عبارت اشاره کرد که «زیادی قوانین، قانون را می‌گشود».^۴

بدین ترتیب، گرچه دغدغه قانونگذاران از وضع قوانین مکرر و پرحجم، تمشیت امور با ابزار قانون است، اما نتیجه عملی، در بسیاری از موارد چیزی غیر از آن، یعنی قانون‌شکنی و قانون‌گریزی است. برای مثال، استدلال شده است که هر اندازه مقنن قانون بیشتری وضع کند، قوانین در نظر شهروندان از قدرت کمتری برخوردار خواهند بود و از سوی دیگر، قانونگذار نیز توانایی کمتری در اجرای آن دارد. دلونی ادعای مذکور را از قیاس تجارب والدین در خصوص برخورد با فرزندانشان تبیین می‌کند: «هرقدر در منزل به فرزندان امر و نهی بیشتر شود، میزان قدرت والدین نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا آنها نمی‌توانند همه آن فرامین را به اجرا درآورند و بنابراین ناتوانی خود را برای فرزندانشان آشکار می‌کنند. در صورت وقوع چنین حالتی، اعمال قوانین مهمتر به انرژی بیشتری نیاز خواهد داشت».^۵

به طور خاص، نظام مشحون از مقررات - که به نحو روزافزونی نیز بر تعداد مقررات افزوده می‌شود - آسیب‌های قابل توجهی را برای کسب‌وکارها و به‌طور کلی محیط اقتصادی، به‌دنبال دارد و به همین دلیل در نظرسنجی‌های متعدد کشورها در خصوص محیط کسب‌وکار، بار مقررات و وجود نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، در زمره موانع کسب‌وکار به‌شمار می‌آید. برای مثال، در مطالعه‌ای که توسط فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا^۶ در سال ۲۰۰۴ انجام شده است، پاسخ‌دهندگان مسائل مهم را به ترتیب زیر واجد اولویت دانستند:

رتبه اول: بار مالیات کل (۸۱ درصد)؛

رتبه دوم: مقررات و بار مالی کاغذبازی‌های اداری (۶۱ درصد)؛

۱. جعفر خیرخواهان (گفتگو)، «اقتصاد رانتی (توزیعی) در برابر اقتصاد تولیدی (رقابتی)»، *حقوق و اقتصاد*، ش ۶، آبان ۱۳۸۸، ص ۳۴.

۲. شمس، *پیشین*، ص ۹۹.

3. Jacques Chirac

۴. یرتران متیو، *قانون*، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱، صص ۹۲-۹۴.

۵. 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، ص ۳۳۵.

6. Canadian Federation of Independent Business (CFIB)

رتبه سوم: بدهی/کسری دولت (۵۶ درصد)؛

رتبه چهارم: کمبود نیروی کار واجد شرایط (۴۷ درصد)؛

رتبه پنجم: دسترسی به منابع مالی (۲۸ درصد).^۱

در گزارش ال گور - که در ابتدای گزارش راجع به آن توضیح داده شد - از مقررات «کهنه و فرسوده» به عنوان تشریفات بیهوده‌ای یاد شده است که هزینه‌بر و وقت‌گیر هستند؛ به این شرح که: «بازسازی ساختار نظام‌های بودجه، کارگزینی و کارپردازی بیش‌تر مستلزم رهایی از تشریفات بیهوده‌ای است که برای دولت مشکلاتی ایجاد کرده است. هزاران هزار مقررات کهنه و فرسوده هنوز پابرجا و باقی مانده است. این مقررات روی شئون افراد دولتی و همچنین افرادی که از خارج با آنها تماس دارند، آثار منفی می‌گذارد. در داخل دولت، نمی‌توانیم به‌طور دقیق بفهمیم که این مقررات چقدر هزینه در برداشته و تا چه اندازه وقت‌گیر بوده و ما را از کارهای سودآور باز داشته است...»^۲

در خصوص آثار نامطلوب کمیت بیش از حد مقررات بر محیط کسب‌وکار در مقدمه گزارش «انجام کسب‌وکار» ۲۰۰۴ با عنوان «مقررات بیشتر،^۳ پیامدهای ناگواری به همراه دارد» چنین تصریح شده است: «به‌طور کلی مقررات بیشتر، با افزایش ناکارآمدی نهادهای عمومی، افزایش تأخیرها و هزینه‌های بیشتر... و با تعداد بیشتر بیکاران، فساد... بهره‌وری و سرمایه‌گذاری کمتر مرتبط است، درحالی که تأثیر خوشایندی [نیز بر] کیفیت کالاهای بخش خصوصی یا عمومی ندارد. حکومت‌های کشورهای فقیر که بیش از همه [مقررات] وضع می‌کنند، کمترین [قابلیت برای اجرا] و کمترین نظارت و بازرسی را به‌منظور حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده دستگاه قضایی و اخذ رشوه از صاحبان کسب‌وکار انجام می‌دهند. مقررات بیش از حد،^۴ تأثیری منحرف‌کننده (فسادبرانگیز) بر همان [افرادی] دارند که به قصد حمایت از آنها وضع می‌شوند. افراد ثروتمند و کسانی که از روابط [ویژه] بهره‌مندند، توانایی گریز از [مقررات] دست‌وپاگیر را دارند و حتی در برخی موارد، تحت حمایت این قوانین قرار می‌گیرند».^۵

برای مثال، بررسی تأثیرات سوء بار مقررات بر محیط کسب‌وکار در کانادا به‌شرح زیر توضیح داده

شده است:^۶

نخست؛ تخصیص ناکارآی منابع. طبق نظر بنگاه‌ها، مقررات دست‌وپاگیر به معنای سودآوری

1. L. Jonesand and B. Gartner, *Making Red Tape Transparent: A Regulator Reform Model for Western Canada*, Canadian Federation of Independent Business, 2004;

به نقل از: وزارت صنعت کانادا، ص ۱۰.

۲. گور، پیشین، صص ۸۶-۸۷.

3. Heavier Regulation

4. Excessive Regulation

۵. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، در: احمد میدری و اصلا ن فودجانی (تالیف و ترجمه)، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷، صص ۲۱ و ۲۳۱-۲۳۲.

۶. این بررسی، در گزارشی با مشخصات زیر منتشر شده است:

OECD, *Businesses' Views on Red Tape. Administrative and Regulatory Burdens on Small and Mediumsized Enterprises*, 2001;

وزارت صنعت کانادا، پیشین، صص ۱۱-۱۲.



کمتز و همچنين زمان و پول کمتز براي گسترش عمليات آنهاست. بر اساس يکي از گزارش‌هاي سازمان همکاري اقتصادي و توسعه، نه تنها برخي فعاليت‌هاي تجاري براي کسب‌وکارهاي موجود از ميان رفته است، بلکه برخي از کسب‌وکارها به دليل هزينه سنگين و طاقت‌فرساي مقررات، هرگز شروع به کار نمي‌کنند. همچنين يک بررسي تحت عنوان «نظراتي درباره مقررات دست‌وپاگير»،^۱ نشان داده است «اکثريت بنگاه‌هاي کوچک و متوسط بر اين باورند که رعايت مقررات کار، بر کسب‌وکار و عملکرد آنها تأثير دارد. اين آثار در سه حوزه بيشتر از همه مشهود بود: مقررات باعث افزايش هزينه‌هاي غيردستمزدي نيروي کار مي‌شد؛ مقررات، مشکلاتي [براي] کاهش دادن کارکنان به وجود مي‌آورد و مقررات، مشکلاتي در استخدام کارکنان جديد ايجاد مي‌کرد». ^۲ همچنين در گزارش ديگري از فدراسيون کسب‌وکارهاي مستقل کانادا تصريح شده است: «بار مقررات و کاغذبازي، کارآيي کسب‌وکارها را محدود مي‌کند و به هزينه‌هاي متابعت يا انطباق بر مقررات در عمليات کسب‌وکار مي‌افزايد. اين هزينه‌ها، ۳۳ ميليارد دلار در سال برآورده شده است». ^۳

دوم؛ محدود کردن منابع سرمايه‌گذاري شده. تصويب مقرراتي مغاير با مقررات موجود يا

متناقض، به عنوان عاملي بازدارنده براي سرمايه‌گذاري بنگاه‌هاي خارجي در کانادا عمل مي‌کند.

سوم؛ محدود کردن نوآوري و توانايي تغيير. طبق يکي از گزارش‌هاي سازمان همکاري

اقتصادي و توسعه، بررسي‌ها نشان مي‌دهد که هزينه‌هاي مستقيم و غيرمستقيم مقررات، توانايي شرکت‌ها را به‌ويژه در اين زمينه‌ها تحت تأثير قرار مي‌دهد: نوآوري، توسعه و بهره‌برداري از محصولات، خدمات و فرايندهاي عملياتي جديد، بيشينه کردن کارآيي عملياتي و انجام تعديل‌هاي ساختاري در طول زمان. ^۴

چهارم؛ کاهش رفاه اقتصادي. هزينه‌هاي مقررات، بيش از همه به‌طور مستقيم توسط شرکت‌ها

احساس مي‌شود؛ اما مهمتر، اينکه هزينه‌هاي قابل توجهي است که براي جامعه ايجاد مي‌کند؛ از قبيل تضعيف رقابت‌پذيري شرکت‌ها، کاهش انتخاب مصرف‌کننده، کاهش رشد اقتصادي و مانع‌تراشي در ايجاد مشاغل جديد. ^۵

1. Views on Red Tape

۲. به نقل از: همان، ص ۱۱. نظر بنگاه‌هاي کوچک و متوسط (SMES) از اين حيث حائز اهميت است که چنانکه در يکي از گزارش‌ها تصريح شده است، ۹۵ درصد همه بنگاه‌هاي کانادا کمتز از ۵۰ نفر کارکن دارند. همچنين بيش از ۶۰ درصد کانادايي‌هاي کارکن، در بنگاه‌هاي کوچک و متوسط مشغول به‌کار هستند و اين بنگاه‌ها حدود نيمي از درآمد کانادا را توليد مي‌کنند؛ ر.ک.:

Corinne Pohlmann, (Vice-President, National Affairs), Review of Federal Support to Research and Development, February 18, 2011, in Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, April 2007, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=/attach_files/705/70526E01_1.pdf

3. Canadian Federation of Independent Business (CFIB), op. cit., p. 17.

۴. به نقل از: همان.

۵. همان، ص ۱۲.

۳. دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر

در این بخش، به تبیین و توضیح برخی از دلایلی می‌پردازیم که به‌نظر می‌رسد نقشی پررنگ را در شکل‌گیری یک نظام مقرراتی دست‌وپاگیر ایفا می‌کنند. گرچه هرکدام از دلایل مطرح شده می‌تواند خود معلول علل متعددی باشند، اما در مجموع، دلایل توضیح داده شده سبب می‌شوند نهادهای مقرراتگذار به‌نحوی حداکثری، به وضع مقررات روی آورند و در نتیجه بار مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار (محیط حقوقی کسب‌وکار) را افزایش دهند.

۳-۱. وضعیت بحرانی یا استثنایی

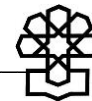
ازجمله دلایل تصویب مکرر قوانین و مقررات توسط نهادهای مقرراتگذار، وضعیت‌های ویژه‌ای است که به سبب شرایط خاص داخلی و بین‌المللی گریزی از کنترل اوضاع و احوال به‌وسیله مقررات نیست. در چنین شرایطی، طبیعی است که بار مقررات به یکباره افزایش می‌یابد و کسب‌وکارها ناگزیر از تطابق فعالیت‌هایشان با تدابیر ویژه ضروری برای مدیریت و تمشیت این فضای بحرانی هستند.

برای مثال، در ایران، بین سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، حوزه ارزی به‌دلایل مختلف، به‌ویژه تحریم‌ها، دستخوش نوسانات قابل توجهی شد. در چنین شرایطی بود که بانک مرکزی از فروردین‌ماه ۱۳۹۰ لغایت ۱۷ مهرماه ۱۳۹۱ در حدود ۷۰ مورد اقدام به سیاستگذاری و یا اقدام در حوزه ارزی نمود که حدود ۵۱ مورد آن مربوط به صدور بخشنامه، دستورالعمل، تمهیدات سیاستی و اتخاذ تصمیم در حوزه اختیارات این بانک بود. صدور بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و مصوبات مکرر، متعدد و بعضاً متناقض، موجب سردرگمی عوامل و فعالان اقتصادی شد و به‌دلیل تشدید عوامل انتظاری و تشدید عدم اطمینان بازار ارز، موجب بی‌اعتباری سیاست‌های اجرایی و مدیریتی بازار ارز در فاصله آبان‌ماه ۱۳۹۰ تا اوایل مهرماه ۱۳۹۱ شد.^۱

توضیح اینکه صدور بخشنامه‌های مختلف، که شامل طیفی از ممنوع کردن واردات یک کالا تا ممنوعیت خرید و فروش ارز در بازار آزاد می‌شد، به‌دلیل اینکه این اقدامات عمدتاً کوتاه‌مدت و گذرا بوده‌اند، نه تنها تأثیر مثبت‌بخشی بر بازار نداشتند، بلکه اثر معکوسی نیز بر بازار ارز اعمال می‌کردند. بدین ترتیب، آثار منفی این اقدامات به شکل کاهش اعتبار سیاستگذار پولی و پیروی بازار از شایعات و انتظارات بود که سبب شد تا مدیریت بحران دشوارتر شود.^۲ اما به هر ترتیب، در آن مقطع زمانی، کنترل بازار ارز به‌وسیله وضع مقررات مکرر صورت گرفت و فعالان اقتصادی چاره‌ای جز فعالیت در چنین وضعیت

۱. صمد عزیززاد، «ارزیابی اقدامات و بخشنامه‌های بانک مرکزی در حوزه ارزی؛ فروردین‌ماه سال ۱۳۹۰ لغایت مهرماه سال ۱۳۹۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۶۶۱، آبان ۱۳۹۱، صص ۱-۲.

۲. حسن حیدری و صمد عزیززاد، بررسی دلایل نوسانات ارزی در ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۲)؛ با نگاهی به تجربه کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۳۱۷، تیر ۱۳۹۴، صص ۳۹-۴۰.



بی‌ثباتی نداشتند.

نکته مهم در این رابطه آن است که به‌رغم هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و غیرمنصفانه‌ای که مقرراتگذاری در شرایط بحرانی برای کسب‌وکارها به‌دنبال دارد، این دوره باید مقطعی و موقت باشد؛ چرا که امکان سوءاستفاده و سوءتدبیر از شرایط بحرانی، بسیار بیش از شرایط عادی است. آنچه که همواره با عناوینی همچون «اصول مقرراتگذاری خوب» توصیه می‌شود،^۱ منوط به برقراری شرایط عادی و باثبات است و طبعاً شرایط بحرانی و استثنایی، مستلزم به‌کارگیری تدابیر ویژه‌ای است که به احتمال بسیار زیاد، ناقض اصول گفته شده می‌باشند.

۳-۲. مقرراتگذاری غیراصولی

یکی از دلایل اصلی وجود و افزایش مقررات دست‌وپاگیر را می‌توان مقرراتگذاری غیراصولی دانست؛ بدین ترتیب که قانونگذار و مراجع وضع آیین‌نامه‌ها، بخشنامه و اسناد قانونی نظایر این، در وضع مقررات احتیاط و وسواس لازم را به خرج ندهند، مجبور به اصلاح زود هنگام، یا وضع مقررات دیگری در همان موضوع خواهند شد. مقرراتگذاری غیراصولی، موضوع بسیار گسترده‌ای است که نیازمند توضیح و تبیین اصول مقرراتگذاری و شیوه‌های نقض آنهاست. در این گزارش، به چهار مورد از نقض اصول قانونگذاری خواهیم پرداخت که به‌نظر می‌رسد بیشترین سهم از شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر مربوط به آنهاست.

۳-۲-۱. زبان مبهم و دشوار قانون

از جمله اصولی که باید در قانونگذاری مورد توجه قرار گیرند، اصول مربوط به زبان متن قانون است. مراد از اصول مربوط به زبان متن، اصول و قواعد دستوری و همچنین نگارشی است. در واقع می‌توان گفت با رعایت این اصول، متن قانون می‌تواند به‌طور مؤثر به ایفای کارکرد خود بپردازد. اعمال اصل تصویب قانون واضح و شفاف، به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری، از طریق اصول و فنون نگارشی امکان‌پذیر است، و به‌عبارت دیگر، توجه به زبان قانون، سبب تأمین اصل واضح بودن قانون خواهد شد. زبان متن قانون در صورتی قابل قبول خواهد بود که فاقد ابهام و ابهام باشد، واجد ویژگی دقت معقول باشد و همچنین، خوانا و ساده باشد.

نخست؛ فاقد ابهام بودن. قانونی ابهام دارد که واژگان به‌کار رفته در آن، دارای معانی مختلف باشد. این ابهام، فهم دقیق منظور قانونگذار را با دشواری مواجه می‌کند. گرچه بسیاری از واژه‌ها و عبارات از ابهام ذاتی برخوردارند، اما دقت قانونگذار در به‌کارگیری درست آن واژه‌ها و عبارات در بافت،^۲ می‌تواند

۱. برای مطالعه اصول مقرراتگذاری خوب، برای نمونه، ر. ک.: احمد مرکزالمیری، حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۵۲۸، اسفندماه ۱۳۹۲.

2. Context

رافع ابهام باشد. ابهام همچنین در مواردی که یک ضمیر در جمله‌ای به بیش از یک اسم باز می‌گردد یا یک صفت که بعد از موصوف‌های متعدد می‌آید، وجود دارد.^۱ برای نمونه، در بند «ه» ماده (۲) «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) مقرر شده است «ارزیابی کیفی مناقصه‌گران: عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران که از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی انجام می‌شود». معنای حکم مذکور روشن نیست؛ آیا مراد مقنن از حکم پیش‌گفته آن است که مناقصه‌گزار یا کمیته فنی بازرگانی، توان انجام تعهدات مناقصه‌گران را ارزیابی می‌کند؟ یا اینکه مجاز است که شخص ثالثی از سوی مناقصه‌گزار این ارزیابی را انجام دهد؟ «ساخت نحوی مجهول به تقلید از ساخت متداول زبان انگلیسی» را می‌توان دلیل ابهام متن قانونی مذکور دانست.^۲ مثالی دیگر از همین قانون، بخش آخر بند «ج» ماده (۲۵) است که مقرر داشته است: «در صورت اعتراض هر یک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذیصلاح ارجاع می‌شود و فرآیند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد». معلوم نیست آیا منظور از روال «معمول»، روال «مورد عمل» دستگاه مناقصه‌گزار طرف دعوی است یا روال «متداول» در عموم دستگاه‌های مناقصه‌گزار کشور؟^۳

دوم؛ فاقد ابهام بودن. قانونی مبهم شمرده می‌شود که مردم از محدوده شمول آن اطمینان نداشته باشند. تفاوت ابهام داشتن و ابهام داشتن آن است که زمانی متن دارای ابهام است که بتوان دو یا چند مفهوم از یک واژه یا عبارت برداشت کرد؛ اما در موارد ابهام، گرچه تنها یک مفهوم وجود دارد، اما مرزهای آن مفهوم روشن نیست.^۴ این امر اغلب از عدم ذکر جزئیات ضروری در متن و اکتفا به کلیات ناشی می‌شود. **سوم؛ دقت معقول.** چنان‌که گفته شد، نگارش متن پیش‌نویس قانون باید به نحوی باشد که دامنه شمول آن روشن باشد. اگر ابهام در متن عمدتاً به دلیل عدم ذکر جزئیات ضروری و حداقلی ایجاد می‌شود، پرداختن به جزئیات بیش از حد که «دقت افراطی»^۵ خوانده شده است نیز از جمله نقایص قانون به‌شمار می‌آید. در این حالت، جزئیاتی بی‌فایده در قانون وجود دارد که فاقد هر گونه اثر الزام‌آور حقوقی و صرفاً لفاظی یا ذکر بدیهیات است. این جزئیات بیش از اندازه سبب آشفتگی و ابهام در معنای متن قانون می‌شود.^۶

چهارم؛ خوانا و ساده بودن. در متن قانون باید از به‌کار بردن واژه‌ها و اصطلاحات دشوار، مهجور و غیرمستعمل خودداری شود. تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید به این مهم توجه داشته باشند که ساده‌نویسی و منتقل کردن روان و مستقیم منظور متن، مزیتی است که باید با هنرمندی در متن منعکس

۱. تویس ای. دورسی، تهیه پیش‌نویس قانون کارآمد، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۶۶۲، اردیبهشت ۱۳۸۸، صص ۷-۸؛ این متن، ترجمه بخشی از اثری با مشخصات زیر است:

Tobias A. Dorsey, *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide* (The Capital. Net, 2006).

۲. ر. ک.: شهرام حلاج، پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، ش ۸۱، بهار ۱۳۹۴، صص ۱۴۱-۱۴۲.

۳. همان، ص ۱۴۲.

۴. همان، ص ۱۰.

5. Over-precision

۶. همان، صص ۱۱-۱۲.



شود. به کار گرفتن کلمات و عبارات ساده، به کار بردن جملات کوتاه و مستقیم، انباشته نکردن اطلاعات فراوان در یک جمله و استفاده از ساختار معمول در جمله، دستور، دیکته و علامت گذاری، می تواند برای این ساده نویسی مفید باشد.^۱ برای نمونه، در قسمتی از ماده (۶۲) قانون برنامه پنج ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر شده است: «کارگروه موظف است ظرف ۶ ماه پس از اتمام مهلت فوق ضمن بررسی و جاهت قانونی آنها با رویکرد تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمدید مجوز و هماهنگی دستگاه های مختلف و حذف مجوزهای غیر ضرور و اصلاح یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز، نسبت به ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش ها، تجمیع مجوزها و لغو مجوزهای غیر ضروری در چارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس جمهور اقدام نماید...». در حکم مذکور، عبارت «یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز»، ناخوانا و غامض بوده و مغایر با اصول نگارش قانون است.

۲-۳. مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود

چنان که گفته شد، در صورتی که مرجع وضع قانون یا آیین نامه، از قوانین و مقررات موجود در حوزه مقرراتگذاری آگاه نباشد و رابطه آنها را با یکدیگر به نحو بایسته ملاحظه نکند، به احتمال زیاد، نتیجه، وضع مقرراتی متناقض یا هم پوشان با مقررات موجود خواهد بود. طبعاً انتظار چنین تسلطی از مرجع مقرراتگذاری، انتظاری نامعقول است. بر همین اساس است که چنین کارکردی با توسل به نظامی که تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)^۲ خوانده می شود، صورت می گیرد. در نتیجه انجام فرآیند تدوین و تنقیح، قوانین جامعی تدوین می شوند که می توان با مراجعه به آنها، به وضعیت حقوقی موجود پی برد و در تصویب هر مقررات، از نسبت آن با مقررات پیشین آگاهی حاصل کرد. متأسفانه با گذشت حدود نیم قرن از آغاز فرآیند تدوین و تنقیح در ایران (یعنی از زمان تصویب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور»، مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ همچنان نظام حقوقی ایران از عدم برخورداری از چنین موهبتی رنج می برد.

گرچه با تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۵، انتظار می رفت انجام این فرآیند شتاب گیرد؛ اما همچنان به دلایلی این امر مهم در پیچ و خم اجرایی معطل مانده است. در ماده (۱) قانون مذکور مقرر شده: «به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی... به شرح مندرج در این قانون می باشد». در ماده (۲) نیز تصریح شده است: «کلیه دستگاه های حکومتی که مقررات وضع می کنند از قبیل هیئت دولت، شورای

۱. همان، صص ۱۹ و ۱۵.

عالی انقلاب فرهنگی، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجرا دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند». بدین ترتیب در حال حاضر، مرجع تدوین و تنقیح قوانین کشور، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی است

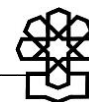
قانون مذکور به موجب «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) اصلاح شد و در تبصره بند «۱» آن مقرر شد: «کلیه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثنای مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات زیر را در خصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند: الف - تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند...» همچنین در جزء «ج» تبصره بند «۱» قانون مذکور مقرر شد: «با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند». البته هیچ یک از تکالیف قانونی مذکور تا این تاریخ اجرا نشده است.^۱

وجود انبوهی از قوانین^۲ و مقررات در نظام حقوقی ایران که به‌نحو روزافزونی در حال افزایش هستند، و تصویب مقررات تکراری، متناقض و ناسازگار، به‌نحوی جدی بر فضای بی‌ثباتی و عدم اطمینان دامن می‌زند.

۳-۲-۳. رویه قانونگذاری پراکنده

از دیگر دلایلی که، به‌ویژه در کشورهای نظیر ایران، برای افزایش ناگهانی بار مقررات قابل ذکر است، رویه‌ای در خصوص قانونگذاری است که می‌توان آن را «قانونگذاری پراکنده» نامید.^۳ یکی از صورت‌های اصلی قانونگذاری پراکنده آن است که قانونگذار به‌موجب تصویب یک قانون، تعداد زیادی از قوانین دیگر را اصلاح می‌کند. این روش قانونگذاری را که می‌توان اصلاح «فله‌ای» قوانین دانست، ناشی از این طرز نگرش است که باید تصویب هر قانون را فرصتی مغتنم برای اصلاح دیگر قوانینی که ناقص و ناکارآمد تلقی می‌شوند، شمرد. در واقع از آنجا که قانونگذار خود واقف به نقصان قوانین موجود است، از این روش قانونگذاری برای اصلاح مفاد پیشین مصوب خود بهره می‌برد. برای مثال، در اقدام اخیر قانونگذار در

۱. شایان ذکر است معاونت قوانین مجلس در شهریورماه ۱۳۸۹ طی قراردادی انجام فرآیند تدوین و تنقیح را طی اقدامی عجیب، به سازمان بازرسی کل کشور واگذار کرد که تاکنون خروجی خاصی از آن سازمان در اختیار عموم قرار نگرفته است.
 ۲. برای مطالعه تحلیل آماری 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، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲، خرداد ۱۳۹۲.
 ۳. برای مطالعه بیشتر در این باره، ر. ک.: احمد مرکزالمیری، مهدی مهدی‌زاده، قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۰۵۷-۱۰۸۴.



تصویب «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مفاد متعددی از ۱۳ قانون اصلاح شد. در جدول ۱، عناوین قوانین اصلاح شده و مواد اصلاحی درج شده است.

جدول ۱. قوانین اصلاح شده به موجب «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)

ردیف	عنوان قانون اصلاحی	شماره ماده / مواد اصلاحی	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن	ماده واحده	۱۳۸۶/۱۱/۲۹
۲	قانون مالیات‌های مستقیم	- الحاق یک ماده مکرر ۱۳۲- ۱۳۸-	۱۳۶۶/۱۲/۳
۳	قانون حداکثر استفاده از قوانین تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم	- ۱۶ (لغو)	۱۳۹۱/۵/۱
۴	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سوم اسفندماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	- الحاق یک ماده (۱۳۸) مکرر	۱۳۷۱/۲/۷
۵	قانون معادن	- ۱۴ - الحاق یک ماده (۳۵)	۱۳۷۷/۳/۲۳
۶	قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	- ۲۰	۱۳۸۲/۵/۲۶
۷	قانون امور گمرکی	- ۱۱۹	۱۳۹۰/۸/۲۲
۸	قانون تأمین اجتماعی	- ۳۸	۱۳۵۴/۴/۳
۹	قانون کار	- ۷ - ۱۰ - ۲۱	۱۳۶۹/۸/۲۹
۱۰	قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات	- ۳ - ۹ - ۵	۱۳۸۹/۸/۵
۱۱	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	- ۹ - ۳۲	۱۳۸۹/۴/۲۳
۱۲	قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)	- ۶۲ (لغو) - ۷۰ (لغو)	۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۳	قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم	- ۳	۱۳۹۳/۴/۱۶

چنین رویه‌ای در قانونگذاری، اولاً باعث ابهام در نظام حقوقی می‌شود؛ قابلیت دسترسی به قانون و نظام حقوقی (به معنای فهم و آگاهی شهروندان از قانون) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون، نیازمند قانونگذاری کارشناسی شده و حداقلی است؛^۱ ثانیاً انسجام، سازگاری و نظام حقوقی را مخدوش می‌کند؛ چرا که همزمان به‌موجب یک قانون، قوانین متعدد اصلاح می‌شوند و این امر، با ویژگی‌های یک نظام حقوقی خوب و کارآمد در تناقض است.^۲

۴-۲-۳. اصلاح مکرر قوانین و مقررات

فوری‌ترین و عینی‌ترین اثر قانونگذاری غیراصولی و بدون ملاحظه و تأمل کارشناسی، اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین است. چنان‌که در توضیح رویه قانونگذاری پراکنده گفته شد، قانونگذار با استفاده از روش‌های مختلف، مفاد قانونی پیشین را اصلاح می‌کند و یا مفادی جدید را به آن قوانین الحاق می‌کند. در این گزارش، به طور خاص بر حوزه قوانین مالیاتی تمرکز شده است؛ چرا که حوزه مالیات، در بسیاری از نظرسنجی‌ها، اصلی‌ترین حوزه مورد شکایت صاحبان کسب و کار از حیث دست‌وپاگیر بودن است. برای مثال یک نظرسنجی که در خصوص «بار مقررات و کاغذبازی» در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در کانادا صورت گرفت، نشان می‌دهد بیشترین مقررات مزاحم و دست‌وپاگیر فدرال، مشتمل بر چهار دسته زیر است:

نخست: مالیات بر کالاها و خدمات، شامل مالیات بر فروش (۶۹ درصد)؛

دوم: مالیات‌های بر حقوق^۳ (۷۰ درصد)؛

سوم: مالیات‌های بر درآمد (حقیقی و حقوقی) (۶۷ درصد)؛

چهارم: سوابق شغلی (۴۷ درصد)؛^۴

بدین ترتیب، بیش از ۵۰ درصد از پاسخ‌دهندگان به این سؤال که مزاحم‌ترین نوع مقررات از نظر

آنها کدام‌اند، بر انواع مالیات‌ها تصریح کرده‌اند.^۵

قانونگذار ایرانی سوای آنکه قوانین و مقررات پرشماری را درباره آن وضع کرده، به‌کرات قوانین

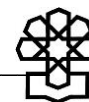
مربوط به آن را نیز اصلاح کرده است. در این گزارش، برای مثال، به اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم

۱. نمونه‌ای که در ابتدای گزارش ذکر شد، یعنی عدم دسترسی به مقرره‌ای که در خصوص شمول صنعت نساجی به فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور در حال بحث و جدل بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است، نمونه‌ای از این نقصان می‌باشد.
 ۲. با بهره‌گیری از این رویه اخیراً قانون دیگری با عنوان «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ به تصویب رسید. این قانون در واقع - چنان‌که از عنوان آن نیز برمی‌آید - ادامه «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) و اصلاحات بعدی آن است. در ماده (۸۶) «قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مقرر شده است: «عنوان "قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و اصلاحات بعدی آن" به "قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)" تغییر می‌یابد». بدین ترتیب باید در انتظار شماره‌های بعدی قانون مذکور بود. متن قوانینی که به «تنظیم ۱ و ۲» مشهور شده است، حاوی تکالیف متعدد برای نهادها و دستگاه‌های اجرایی درخصوص امور مالی، بودجه‌ای و استخدامی است.

3. CPP, EL

4. Record of employment (ROE)

5. Source: Canadian Federation of Independent Business, Survey on Regulation and Paper Burden, November 2008-February 2009, n=10,566, quoted in Canadian Federation of Independent Business (CFIB), 2010, op. cit., p. 11.



اشاره می‌کنیم. از انواع مالیات‌ها، مالیات‌های مستقیم از جمله موضوعاتی است که همواره مورد توجه قانونگذاران قبل و بعد از انقلاب اسلامی بوده است. پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸) انواع و اقسام قوانین اصلاحی و الحاقی به قانون مذکور، به تصویب رسید. بر همین سیاق، پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) نیز از حجم اصلاحیه‌ها و الحاقیه و استفساریه‌ها کاسته نشد. نکته دیگر آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به‌موجب برخی از قوانین با عناوینی غیر از مالیات‌های مستقیم نیز اصلاح شده است. در جدول ۲، برخی از تغییرات در قوانین مربوط به مالیات‌های مستقیم قابل مشاهده است:

جدول ۲. عناوین برخی از مهمترین قوانین و مصوبات ناظر بر مالیات‌های مستقیم

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب	مرجع تصویب
۱	قانون تأدیه و تسویه بدهی مالیاتی	۱۳۵۷/۱۲/۲۹	شورای انقلاب
۲	متمم قانون تأدیه و تسویه بدهی مالیاتی	۱۳۵۸/۴/۲۱	شورای انقلاب
۳	قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۵۹/۳/۳	شورای انقلاب
۴	قانون اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۵۹/۴/۲۵	شورای انقلاب
۵	اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۰/۸/۷	مجلس شورای اسلامی
۶	اصلاح قسمتی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۱/۷/۲۹	مجلس شورای اسلامی
۷	اصلاح ماده (۲۵۵) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۲/۳/۲۴	مجلس شورای اسلامی
۸	اصلاح ماده (۱۰۹) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۳/۱/۲۹	مجلس شورای اسلامی
۹	نحوه وصول مالیات مشاغل	۱۳۶۳/۱۱/۹	مجلس شورای اسلامی
۱۰	تعدیل مالیات حقوق	۱۳۶۶/۳/۲۶	مجلس شورای اسلامی
۱۱	وصول مالیات مقطوع از بعضی کالا و خدمات	۱۳۶۶/۳/۲۶	مجلس شورای اسلامی
۱۲	قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۶/۱۲/۳	مجلس شورای اسلامی
۱۳	قانون مالیات تعاون ملی برای بازسازی	۱۳۶۷/۱۲/۹	مجلس شورای اسلامی
۱۴	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سوم اسفندماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱/۲/۷	مجلس شورای اسلامی
۱۵	اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶	۱۳۸۰/۱۱/۲۷	مجلس شورای اسلامی

مأخذ: لوح حق، مجموعه قوانین و مقررات کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، نسخه بهار ۱۳۸۹؛ به نقل از: رسول رئیس‌جعفری مطلق، «پراکندگی قوانین مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، آبان ۱۳۹۱، ص ۶؛ با اندکی تغییرات.

در جدول ۳، قوانین اصلاحی، الحاقی و استفساریه‌هایی که راجع به قانون مالیات‌های مستقیم در پس از انقلاب و صرفاً توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده‌اند، قید شده است.

جدول ۳. قوانین اصلاحی، الحاقی و استفساریه‌ها راجع به قانون مالیات‌های مستقیم
بعد از انقلاب اسلامی

ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب
۱	قانون وصول مالیات از اتومبیل‌های غیرسواری و اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحیه‌های بعدی	۱۳۶۰/۸/۷
۲	قانون راجع به اصلاح قسمتی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۴۵ و اصلاحیه‌های بعدی	۱۳۶۱/۷/۲۹
۳	قانون تمدید مدت اجرای قانون وصول مالیات از اتومبیل‌های غیرسواری و اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحیه‌های بعدی	۱۳۶۱/۱۲/۳
۴	قانون راجع به اصلاح ماده (۲۵۵) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۴۵	۱۳۶۲/۳/۲۴
۵	قانون راجع به اصلاح ماده (۱۰۹) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۴۵ و حذف تبصره های «۱» و «۲» ماده مزبور	۱۳۶۳/۱/۲۹
۶	قانون وصول مالیات از اتومبیل‌های غیرسواری و اصلاح بعضی از مواد قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحیه‌های بعدی	۱۳۶۳/۱۰/۲
۷	قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۶۶/۱۲/۳
۸	تفسیر قانونی ماده (۷۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سال ۱۳۶۶	۱۳۷۰/۸/۲۹
۹	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب سوم اسفند ماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۱/۲/۷
۱۰	قانون استفساریه در خصوص تأثیر ماده (۱۷۳) قانون مالیات‌های مستقیم بر ماده (۱۱۱) قانون شرکت‌های تعاونی	۱۳۷۲/۲/۲۹
۱۱	قانون استفساریه موضوع بند «الف» ماده (۱۳۸) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۷۲/۶/۱۰
۱۲	قانون الحاق یک بند به ماده (۲۲) قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۱	۱۳۷۴/۹/۱۲
۱۳	قانون اصلاح ماده (۸۴) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن	۱۳۷۵/۱۲/۱۹
۱۴	قانون استفساریه از مؤسسات و واحدها و مراکز فرهنگی مندرج در قانون اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی مصوب ۱۳۶۵ و تبصره «۶» ماده (۳۵) قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۷۱	۱۳۷۶/۱/۳۱
۱۵	قانون اصلاح ماده (۷۰) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۷۶/۹/۲۶
۱۶	قانون اصلاح قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم و تسری معافیت مالیاتی موضوع قانون الحاق یک بند به ماده (۲۲) قانون مذکور به کادر عملیاتی و تخصصی شرکت هواپیمایی خدمات ویژه	۱۳۷۶/۱۱/۲۶
۱۷	قانون اصلاح ماده (۲۲۱) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۷۷/۹/۱۸
۲۸	قانون الحاق یک تبصره به ماده (۲۰۳) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن	۱۳۷۸/۷/۲۱
۱۹	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۸۰/۱۱/۲۷
۲۰	قانون الحاق یک ماده به عنوان ماده (۲۴۷) به قانون مالیات‌های مستقیم مصوب اسفندماه ۱۳۶۶ و اصلاحات بعدی آن	۱۳۸۸/۲/۲۰
۲۱	قانون اصلاح ماده (۱۳۴) اصلاحی قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰	۱۳۸۸/۳/۲۷



ردیف	عنوان قانون	تاریخ تصویب
۲۲	قانون تسری حکم ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم - مصوب ۱۳۶۶ - به مالیات‌ها و عوارض کالا و خدمات ۱۳۸۹/۲/۲۹	۱۳۸۹/۳/۱۰
۲۳	قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۹۱/۵/۱
۲۴	اصلاحیه قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۹۱/۵/۱۶
۲۵	قانون تفسیر ماده (۱۳۳) قانون مالیات‌های مستقیم و اصلاحات بعدی آن	۱۳۹۳/۴/۱۷
۲۶	قانون تسری ماده (۱۹۱) قانون مالیات‌های مستقیم به قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی و نیز مالیات‌های غیرمستقیم قوانین بودجه سنوات ۱۳۷۷ تا ۱۳۸۱	۱۳۹۴/۵/۶
۲۷	قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم	۱۳۹۴/۵/۱۹

با این همه، اخیراً «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) به تصویب رسید و در قالب ۶۰ بند،^۱ بسیاری از مفاد قانونی مربوط به قانون مالیات‌های مستقیم را دستخوش تغییر ساخت.^۲ در جدول زیر، اصلاحاتی که به موجب قانون مذکور بر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۱۳) وارده شده، قید شده است. لازم به توضیح است که چنان‌که در ابتدای ماده واحده قانون مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ تصریح شده است، بر اساس قانون مذکور، «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات بعدی به شرح بندهای زیر اصلاح می‌شود...»، اما قانونگذار به دلیل آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به دفعات پس از سال ۱۳۶۶ اصلاح شده،^۳ در عنوان قانون به عبارت «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» اکتفا کرده و برخلاف رویه‌های پیشین، از تصریح تاریخ قانون اصلاحی خودداری کرده است.

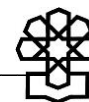
۱. از دیگر ویژگی این قانون آن است که هر قانونی با حجم حدود ۱۱ هزار کلمه، در قالب «ماده واحده» به تصویب رسیده و بنابراین، به ماده تقسیم‌بندی بر اساس «ماده»، بر مبنای «بند» تنظیم شده است و به عنوان نمونه تنها به موجب بند «۶۰» قانون مورد بحث، ۹ ماده با شماره‌های (۲۷۴) تا (۲۸۲) به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق شده است.

۲. این در حالی است که پس از تصویب قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز ادعا شد که اصلاحاتی اساسی بر قانون صورت گرفته است؛ ر.ک.: همان، ص ۶.

۳. چنان‌که اشاره شد، فقط در یکی از اصلاحاتی که براساس «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۷) انجام شد، حجم کنیری از مواد قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) در قالب ۱۳۳ ماده اصلاح شد؛ در کتاب «مجموعه قوانین مالیاتی» حجم اصلاحات انجام شده به موجب قانون مصوب ۱۳۸۰ بر قانون مالیات‌های مستقیم به خوبی قابل مشاهده است؛ به نحوی که صرفاً معدودی از قوانین مورد اصلاح قرار نگرفته‌اند؛ ر.ک.: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین مالیاتی (تهران: اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰). گردآوری اصلاحات وارده توسط قانونگذار بر قانون مالیات‌های مستقیم آنچنان متعدد بوده است که در مجموعه قوانین گردآوری شده، حتی در برخی از تبصره‌ها، هم قوانین الحاقی و هم قوانین اصلاحی اعمال شده است. برای نمونه، تبصره «۲» ماده (۲۶۶) که به موجب الحاقی ۱۳۷۱/۳/۷ و اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، تغییر یافته است.

جدول ۴. مفاد اصلاح شده «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳)
به موجب «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
۱	- الحاق بند «۴» ماده (۴) - حذف تبصره «۳» ماده (۴)	۳۱	- اصلاح ماده (۱۳۳)
۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۷) - حذف مواد (۱۹)، (۲۰) و (۲۲) - حذف مواد (۲۷) تا (۳۲) و تبصره‌های آنها	۳۲	- اصلاح ماده (۱۳۴)
۳	- اصلاح ماده (۲۱)	۳۳	- اصلاح ماده (۱۳۶) - اصلاح ماده (۱۳۷)
۴	- اصلاح بند «۱» ماده (۲۴) - جایگزینی متنی با بند «۴» ماده (۲۴)	۳۴	- اصلاح بند «ح» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره ذیل بند «ط» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۳۹) - اصلاح بند «ل» ماده (۱۳۹)
۵	- جایگزینی متنی با ماده (۲۶)	۳۵	- جایگزینی متنی یا ماده (۱۴۱) و تبصره آن
۶	- جایگزینی متنی با ماده (۳۴) - حذف مواد (۳۵) تا (۳۷) - حذف مواد (۴۰) تا (۴۳) - حذف ماده (۱۲۴)	۳۶	- الحاق متنی به‌عنوان ماده (۱۴۶) مکرر به قانون
۷	- جایگزینی متنی با ماده (۳۸)	۳۷	- حذف تبصره ماده (۱۴۷) - الحاق تبصره «۱» و «۲» و «۳» به ماده (۱۴۷)
۸	- اصلاح ماده (۳۹) - اصلاح تبصره ماده (۳۹)	۳۸	- اصلاح بند «۲» و «۱۸» ماده (۱۴۸) - الحاق یک بند به‌عنوان بند «۲۹» به ماده (۱۴۸)
۹	- اصلاح ماده (۴۵)	۳۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۴۹) و تبصره آن - حذف مواد (۱۵۰) و (۱۵۱) و تبصره آنها
۱۰	- اصلاح ماده (۴۸)	۴۰	- اصلاح ماده (۱۶۱)
۱۱	- جایگزینی متنی با ماده (۵۴)	۴۱	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) و تبصره آن
۱۲	- الحاق متنی به‌عنوان ماده (۵۴) مکرر	۴۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) مکرر و تبصره‌های آن



شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
۱۳	- جایگزینی متنی با ماده (۶۴) و تبصره‌های آن	۴۳	- اصلاح تبصره «۳» ماده (۱۷۷)
۱۴	- اصلاح ماده (۷۶)	۴۴	- جایگزینی متنی با ماده (۱۸۱) و تبصره آن
۱۵	- جایگزینی متنی با ماده (۷۷)	۴۵	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۶)
۱۶	- جایگزینی متنی با ماده (۸۴)	۴۶	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۷)
۱۷	- جایگزینی متنی با ماده (۸۵)	۴۷	- اصلاح ماده (۱۸۹) - اصلاح ماده (۱۹۳)
۱۸	- اصلاح تبصره ماده (۸۶)	۴۸	- اصلاح ماده (۱۹۲) و تبصره آن
۱۹	- اصلاح ماده (۹۰) - اصلاح بند «۵» ماده (۹۱)	۴۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۸)
۲۰	- حذف تبصره ماده (۹۲)	۵۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۹) و تبصره‌های آن
۲۱	- جایگزینی متنی با ماده (۹۵) و تبصره‌های آن - حذف ماده (۹۶) و تبصره‌های آن	۵۱	- اصلاح ماده (۲۰۰) - حذف تبصره ماده (۲۰۱)
۲۲	- جایگزینی متنی با ماده (۹۷) و تبصره‌های آن - حذف مواد (۹۸)، (۱۵۲)، (۱۵۴) و (۱۵۸) و تبصره‌های آنها - حذف ماده (۲۷۱)	۵۲	- اصلاح ماده (۲۰۲)
۲۳	- اصلاح ماده (۱۰۰) - حذف تبصره‌های ماده (۱۰۰) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۰)	۵۳	- حذف تبصره ماده (۲۱۹) - الحاق سه تبصره به ماده (۲۱۹)
۲۴	- الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۱)	۵۴	- حذف ماده (۲۳۳)
۲۵	- حذف ماده (۱۰۴) و تبصره‌های آن - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۵)	۵۵	- اصلاح بند «۳» ماده (۲۵۵)
۲۶	- اصلاح ماده (۱۰۶)	۵۶	- اصلاح ماده (۲۵۸)
۲۷	- جایگزینی متنی با ماده (۱۰۷) و تبصره‌های آن	۵۷	- اصلاح بند «الف» ماده (۲۶۴)
۲۸	- اصلاح تبصره‌های «۲» ماده (۱۱۵)	۵۸	- حذف ماده (۲۶۱) و تبصره ذیل آن - حذف ماده (۲۶۲) - جایگزینی متنی با ماده (۲۶۶)
۲۹	- اصلاح تبصره ماده (۱۳۰)	۵۹	- جایگزینی متنی با ماده (۲۷۲) و تبصره‌های آن
۳۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۳۱)	۶۰	- الحاق ۹ ماده با عناوین مواد (۲۷۴) تا (۲۸۲) به قانون

توجه به سه نکته علاوه بر آنچه راجع به قوانین مربوط به مالیات‌های مستقیم گفته شد، آشفتگی و دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات مالیاتی را بیشتر آشکار خواهد کرد:

نخست: آنچه که در مطالب و جداول پیشین شرح داده شد، صرفاً تغییرات اعمال شده بر موضوع مالیات‌های مستقیم بود. بر همین منوال، انواع دیگر مالیات‌های غیرمستقیم، به‌ویژه مالیات بر ارزش افزوده، به دفعات موضوع قانونگذاری قرار گرفته‌اند.

دوم: اصلاحات قانونی منحصر به اصلاح قوانین مالیاتی نبوده است و قوانین مختلف کشور، از جمله قوانین برنامه‌های توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به‌منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، قانون هدفمندی یارانه‌ها، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی و قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور، متعرض قوانین مالیاتی شده‌اند.^۱

سوم: آنچه در این گزارش مورد توجه قرار گرفته است، صرفاً قوانین مربوط به موضوع مالیات‌های مستقیم بوده‌اند، نه آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی. طبعاً حجم آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی، چندین برابر حجم قوانین مربوط است. در جدول پیوست یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، فهرست آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی که از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا ابتدای مردادماه ۱۳۹۱ ابلاغ شده آورده شده است. جدول مذکور نشانگر آن است که در این بازه زمانی، ۱۱۲ آیین‌نامه و بخشنامه مالیاتی ابلاغ شده است؛ این امر بدین معناست که به‌طور متوسط هر ۵ روز یک آیین‌نامه و بخشنامه صادر شده است.^۲

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

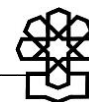
نکاتی را می‌توان را به عنوان جمع‌بندی و نتیجه‌گیری به شرح زیر برشمرد:

۱. در اظهارنظرهای مختلفی که توسط سیاستمداران و دانشگاهیان در این رابطه مطرح می‌شود، همواره ضمن تأکید بر زیادی بیش از حد مقررات - به‌ویژه مجوزهای کسب‌وکار - راه‌حلی نیز ارائه می‌شود. برای مثال یکی از اقتصاددانان در پاسخ به این سؤال که «چه تعداد قانون مازاد داریم که باید حذف و تبدیل شود؟» چنین اظهارنظر کرده است: «ما حدود ۲۵ تا ۳۰ هزار قانون داریم که باید به دو هزار قانون کاهش یابد».^۳ اظهارنظر نقل شده - به‌عنوان یکی از نمونه‌های پرشمار میان راهکارهایی است که برای حل معضل مقررات دست‌وپاگیر ارائه شده - بسیار مبهم و کلی است. فرض محوری چنین نظراتی، مطلوب بودن «حذف» مقررات و برقراری نظامی است که حداقلی از مقررات بر آن حاکم باشد. راجع به اظهارنظر مطرح شده و نظرات دیگری

۱. ر. ک.: رسول رئیس‌جعفری مطلق، پراکندگی قوانین مالیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، ۱۳۹۱، آبان.

۲. همان، صص ۲۵ و ۳۰-۳۷.

۳. محمدمهدی بهکیش (مصاحبه)، هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۴۱، ۱۷ مرداد ۱۳۹۴، صص ۵۸-۵۹.



که «مقررات زدایی» - با تعریف حذف یا لغو مقررات «زاید» یا «مخل» - را چاره مقابله با نظام مقرراتی دست‌وپاگیر می‌دانند، تأکید بر دو نکته مفید به نظر می‌رسد:

نخست؛ نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که واجد اهمیت است. بدین ترتیب که نمی‌توان به‌سادگی تعداد قوانین و مقررات را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. برای مثال، «قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) یا «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، دو قانونی محسوب می‌شوند که نمی‌توان آنها را در کنار قوانین متعدد اصلاحی و الحاقی، دارای وزن یکسان دانست. در ارتباط با موضوع مورد بحث، قوانین باید بر مبنای حجم، موضوع، نوع و ... دسته‌بندی شوند و آن‌گاه با استفاده از روش دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای محیط کسب‌وکار ارزیابی شود. البته چنین مطالعه‌ای بسیار دشوار و زمانبر است.

دوم؛ نکته دیگر اینکه با چه معیاری باید قانون یا مقرره‌ای را «مازاد» دانست؟ روش تشخیص قوانین یا مقررات «مازاد» و توصیه به حذف یا لغو آنها نیز نیازمند انجام فرآیندهایی مانند ارزیابی تأثیرات مقررات (RIA) است.^۱ در واقع، هر توصیه‌ای برای حذف مقررات دست‌وپاگیر، باید با در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و دشواری‌های روش اجرای توصیه‌های ارائه شده باشد؛ در غیر این صورت، توصیه‌های مطرح‌شده هیچ‌گاه اجرایی نخواهد شد، کما اینکه متأسفانه واقعیت‌های کشور ما نیز دلیلی بر صحت ادعای پیش‌گفته است.

به‌نظر می‌رسد راهکاری که همچنان در ایران با وجود تأکید فراوان بر اهمیت آن، در عمل اجرایی نشده است، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. به انجام رساندن فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات - همچنان که در متن توضیح داده شد - منتج به شکل‌گیری چند مجموعه قوانین (قانون جامع) موضوعی خواهد شد. در این حالت، اولاً قوانین و مقررات پراکنده، گردآوری، موضوع‌بندی و تنقیح خواهند شد و در هر موضوع، یک قانون جامع و پیراسته به تصویب مرجع قانونگذار خواهد رسید؛ ثانیاً، قانونگذار و دیگر نهادهای مقرراتگذار پیش از تصویب هر مقرره‌ای، نسبت مقرر در حین رسیدگی را با نظام حقوقی موجود مورد توجه قرار می‌دهند و بدین ترتیب، از تصویب مقررات تکراری یا متناقض با مقررات جاری، اجتناب می‌کنند. این تدبیر گرچه نمی‌تواند از قوانین و مقررات موجودی که چه‌بسا دست‌وپاگیر تلقی شوند بکاهد، اما می‌تواند دستکم از اضافه شدن بی‌ضابطه مفادی بر حجم قوانین و مقررات جلوگیری کند.

۲. حجم انبوه قوانین و مقررات، فقط در موضوع مالیات‌های مستقیم، ویژگی‌های اساسی نظام حقوقی، یعنی وضوح یا شفافیت و قابلیت دسترسی (یا قابلیت فهم و درک) را مخدوش می‌کند. مادامی

۱. برای مطالعه در این باره، برای مثال، ر. ک.: احمد مرکز‌المیری، نسبت ارزیابی تأثیرات و ارزیابی اجرای قانون؛ بررسی موردی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دوره هشتم، در: *دومین همایش نقش پژوهش در فرآیند قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳، صص ۲۱۹-۲۵۶.

که قوانین و مقررات به‌نحو مقتضی منتشر نشوند، امکان دسترسی همگان به آنها وجود ندارد. این انتشار با هدف تحقق «قطعیت حقوقی»^۱ و متعاقباً پیش‌بینی پذیر کردن اوضاع و احوال سیاسی، اجتماعی و اقتصادی صورت می‌گیرد. با در نظر گرفتن آنچه گفته شد، چگونه می‌توان از فعالان اقتصادی - که طبعاً از دانش حقوقی لازم برای پی بردن به روابط قوانین (از جمله قواعد مربوط به انواع نسخ) برخوردار نیستند - اطلاع از قانون و متعاقباً تبعیت از قانون را انتظار داشت؟ در رابطه با موضوع بحث، اصلاح قوانین آنچنان به سرعت و زود هنگام صورت گرفته است که شاید بتوان گفت متخصصان مالیاتی نیز فاقد توان کافی برای اشراف بر آنها باشند. لازمه اطلاع همگان از مقررات و در گام بعد، تبعیت از آنها، وجود نظام حقوقی قابل فهم و در دسترس است.

۳. قانونگذار با توجه به ملاحظات مطرح شده، در ماده (۲۸۱) «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم»، تاریخ اجرای آن را ۸ ماه پس از تصویب مقرر کرده است (تاریخ تصویب قانون مذکور، ۳۱ تیرماه ۱۳۹۴ است).^۲ قانونگذار چنین فرض کرده است که چنانچه تاریخ تصویب قانون را به تعویق اندازد، فعالان اقتصادی از مفاد آن مطلع شده و طبعاً برای اجرای آن تدارک خواهند نمود. با وجود این، استثنایی که بر زمان اجرای قانون آمده، این تدبیر منطقی را تا حدی بلااثر کرده است؛ بدین ترتیب که مقرر کرده است: «تاریخ اجرای این قانون (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)، به استثنای مواردی که در همین قانون ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است، از ابتدای سال ۱۳۹۵ می‌باشد». این قید، راه تفسیر و تعبیر را برای تاریخ اجرا باز می‌کند؛ چرا که به قطع نمی‌توان مواردی که «ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است» را احصا کرد. به نظر می‌رسد این قید مبهم، به مقام اجرایی برای اعمال خودسرانه قانون اختیاراتی ناموجه می‌دهد و زمینه را برای سوءاستفاده و اجرای نادرست قانون و به‌ویژه نقض حقوق شهروندان، فراهم می‌کند. بهتر بود قانونگذار صریحاً موادی را که ترتیب دیگری برای آن در قانون مقرر شده، برمی‌شمرد و بدین ترتیب، قانون را به‌نحوی واضح و شفاف به تصویب می‌رساند. چنانکه گفته شد، یکی از لوازم اساسی اجرای شایسته قانون، وضوح مفاد قانون و فهم آن هم برای مقامات اجرایی و هم برای شهروندان است.

۴. نکته چهارم اینکه اصلاح مکرر قوانین و مقررات، لاجرم به ابهام و پیچیدگی آنها دامن خواهد زد. این ابهام و پیچیدگی اجزای نظام حقوقی، بر شهروندان و همچنین بر حکومت آثاری سوء دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

- تحمیل هزینه‌های اداری گزاف و بیش از حد متناسب بر آنها؛
- دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل مختلف برای شهروندان؛

1. Legal Certainty

۲. البته در قسمت انتهایی ماده مذکور مقرر شده است: «... لیکن کلیه اشخاص حقوقی و صاحبان مشاغل موضوع ماده (۹۵) این قانون که سال مالی آنها از ۱۳۹۴/۱/۱ و بعد از آن شروع می‌شود از لحاظ تسلیم اظهارنامه، ترتیب رسیدگی و مقررات ماده (۲۷۲) و نرخ مالیاتی، مشمول احکام این قانون می‌باشند». توضیح این‌که بر اساس ماده (۲) قانون مدنی: «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم الاجراست مگر آنکه در خود قانون، ترتیب خاص برای موقع اجرا مقرر شده باشد».



- گسترش بیشتر نابرابری و ایجاد نا امنی حقوقی.

در نمونه‌ای که در این گزارش به آن پرداخته شد، صاحبان کسب‌وکارها باید برای شناخت، فهم و اعمال قوانین و مقررات مالیاتی هزینه‌هایی را متحمل شوند و این پیچیدگی قوانین و مقررات که با اصلاحات مکرر و زود هنگام افزایش می‌یابد، سبب می‌شود زمان و هزینه بیشتری برای انجام امور اداری هزینه شود.^۱ در اوضاع و احوال کشور ما که در نظام حقوقی، تدوین و تنقیح صورت نگرفته است، دسترسی به مقررات معتبر و لازم‌الاجرا، به لحاظ دشواری تشخیص آنها، باعث اتلاف بیهوده بخشی از ساعات کار روزانه مراجعان به قانون است؛ اما با انجام فرآیند تدوین و تنقیح قوانین و صرفه‌جویی در اوقات مزبور، روند انجام کار و پیشبرد کمی‌و کیفی امور تسهیل می‌شود.^۲

۵. پیچیدگی قوانین و مقررات، موجب سردرگمی و افزایش هزینه‌های مبادله^۳ در اتخاذ تصمیمات فعالان حوزه کسب‌وکار می‌شود. هر چه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن مقررات دشوار می‌شود. اگر قابلیت پیش‌بینی معقول و تاحدی قابل اتکای آینده را یکی از لوازم اصلی کسب‌وکار بدانیم، قانون ابزار اصلی فراهم‌کننده این ضرورت محسوب می‌شود. چنان‌که ماکس وبر نیز مهمترین عنصر نظام حقوقی را «میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه» می‌داند؛ از نظر وی، ویژگی مذکور «افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایرین و دولت می‌سازد و در پی آن، افراد قادر به مشارکت در دادوستدهای اقتصادی به‌نحو تضمین شده خواهند بود».^۴ در نمونه‌های ذکر شده در این گزارش، صاحبان کسب‌وکار امکان برنامه‌ریزی و قابلیت پیش‌بینی حوزه فعالیت خود را با تغییرات پی‌درپی قوانین مالیاتی از دست خواهند داد. نتیجه این وضعیت، به احتمال بسیار زیاد، سرپیچی، طفره‌رفتن، به اصطلاح «دور زدن» و گریز از اجرای قانون خواهد بود. علاوه بر این، نوعی بدبینی و سوءظن نسبت به حکومت در طول زمان شکل خواهد گرفت؛ به این ترتیب که صاحبان کسب‌وکار به جای آنکه حکومت را پشتیبان خود تلقی کنند، آن را نهادی می‌پندارند که به انحراف مختلف - و در موضوع مورد بحث، از طریق تصویب مکرر قوانین و مقررات تغییر زود هنگام آنها - در پی ایجاد مانع در فعالیتهای اقتصادی است. تلقی «رقیب» یا «مزاحم» به جای «شریک» و «مشوق» از حکومت، یکی از پیامدهای مقررات‌گذاری غیراصولی است.

۱. باقر انصاری، تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی، *فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، ش ۱۱، پاییز ۱۳۸۶، ص ۲۸.

۲. محمدحسین جباری‌زاده (مصاحبه)، در: *مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران)*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، ص ۶۴.

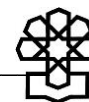
3. Transaction Costs;

هزینه‌های مبادله چنین تعریف شده است: «عوامل بازار برای آنکه قادر به انجام دادن مبادله‌ای [مطمئن] شوند، مجبور به تقبل هزینه‌ها هستند تا بفهمند فرصت‌های مبادله چگونه و کجا رخ می‌دهد و مخاطرات و نااطمینانی‌های احتمالی کدام است. این هزینه‌ها اصطلاحاً هزینه‌های مبادله نام دارند»؛ ر. ک.: جان گروبنوگن و آنتون اسپیتھوون و آنت ون دی برگ، *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگر*، ترجمه اصلاصان قودجانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۴۱.

۴. به نقل از: آلوارو سانتوس، بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۲۵، تیر ۱۳۹۱، ص ۱۶.

منابع و مأخذ

۱. انصاری، باقر. تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۱، پاییز ۱۳۸۶.
۲. بانک جهانی، گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)، در: احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷.
۳. بانک جهانی، روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (بر اساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶، مرداد ۱۳۹۳.
۴. بهکیش، محمدمهدی (مصاحبه). هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۴۱، ۱۷ مرداد ۱۳۹۴.
۵. جباری‌زاده، محمدحسین (مصاحبه). در: مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۶. حلاج، شهرام. پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، ش ۸۱، بهار ۱۳۹۴.
۷. حیدری، حسن و صمد، عزیزنژاد. بررسی دلایل نوسانات ارزی در ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۲)؛ با نگاهی به تجربه کشورهای منتخب، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۳۱۷، تیر ۱۳۹۴.
۸. خیرخواهان، جعفر (گفتگو). اقتصاد رانتی (توزیعی) در برابر اقتصاد تولیدی (رقابتی)، حقوق و اقتصاد، ش ۶، آبان ۱۳۸۸.
۹. دلونی، پل. نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین، در: حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۰. دورسی، توبیس‌ای. تهیه پیش‌نویس قانون کارآمد، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۶۶۳، اردیبهشت ۱۳۸۸.
۱۱. رئیس‌جعفری‌مطلق، رسول. پراکندگی قوانین مالیاتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، آبان ۱۳۹۴.
۱۲. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، از مقرراتگذاری دست‌وپاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، در دست انتشار.
۱۳. سانتوس، آلوارو. بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵، تیر ۱۳۹۱.
۱۴. شمس، عبدالحمید. مقررات‌زدایی، تهران، سمت، ۱۳۸۱.
۱۵. عزیزنژاد، صمد. ارزیابی اقدامات و بخشنامه‌های بانک مرکزی در حوزه ارزی، فروردین‌ماه سال ۱۳۹۰ لغایت مهرماه سال ۱۳۹۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۶۱، آبان ۱۳۹۱.
۱۶. گروینوگن، جان و آنتون، اسپیتهوون و آنت، ون دی برگ. مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه اصلان قودجانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۱.
۱۷. گور، ال. نبرد با بوروکراسی، ترجمه انتشارات همشهری، تهران، همشهری، ۱۳۷۵.



۱۸. متیو، برتران. قانون، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران، نشر میزان، ۱۳۹۱.
۱۹. مرکزالمیری، احمد. حاکمیت قانون و محیط کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۵۳۸، اسفند ۱۳۹۲.
۲۰. مرکزالمیری، احمد و مهدی، مهدی‌زاده. قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، تابستان ۱۳۹۴.
۲۱. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، مجموعه قوانین مالیاتی، تهران، اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، ۱۳۹۰.
۲۲. 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 کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، دی ۱۳۹۱.
۲۳. هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۳۵، ۳۰ خرداد ۱۳۹۴.
24. Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, April 2007, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=/attach_files/705/70526E01_1.pdf.
25. Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Prosperity Restricted by Red Tape", 2nd Edition, 2010, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.
26. Government of Canada, Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", January 2012, Available online at: <http://www.reducedredtape.gc.ca/index-eng.asp>.
27. Industry Canada, Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, November 2007, p. 4, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.
28. Palm, Lennart, "Organising a Simplification Programme", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) Improving the Quality of Legislation in Europe, Cambridge, Kluwer Law International, 1998.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۶۴۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: جعفر خیرخواهان، امیر سیاح، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. مقررات دست‌وپاگیر

۲. محیط کسب‌وکار

۳. قانونگذاری

۴. مقرراتگذاری

۵. مالیات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۰/۲۷