




The University of Tehran Press

The Necessity of and the Mechanism for Private Sector Participation in Regulatory Impact Assessment in Iran

Ahmad Markaz Malmiri¹ 

1. Research Assistant Professor of Majles Research Center (MRC); Tehran; Iran. Email: m.markaz@majles.ir

Article Info	Abstract
<p>Article Type: Research Article</p> <p>Pages: 797-819</p> <p>Received: 2021/07/11</p> <p>Accepted: 2022/01/17</p> <p>Published online: 2024/06/21</p> <p>Keywords: <i>regulatory burden;</i> <i>regulatory impact</i> <i>assessment;</i> <i>legislation;</i> <i>private sector; regulation.</i></p>	<p>Any process of assessing the Regulatory Impact Assessment (RIA), ex ante to its approval, is subject to an estimate of its "regulatory burden", meaning the costs of complying with the laws and regulations for businesses. Participation in regulation in the form of regulatory burden assessment in some developed countries is done by institutions representing economic actors. A suggestion that can be made on how to involve economic actors in ex ante Regulatory Impact Assessment that the Iranian Chamber of Commerce, Industries, Mines & Agriculture, in cooperation with other representative bodies of economic actors, evaluate the burden of the draft in the form of reports to the Government-Private Sector Dialogue Council and "Committee of Article (12) ("Business Support Committee"). In fact, the practical and available method of assessing the burden of regulation in Iran is to survey economic actors, trade unions and organizations about laws and regulations and reflect their costs in a documentary manner to the regulatory authorities.</p>
<p>How To Cite</p>	<p>Markaz Malmiri, Ahmad (2023). Necessity and Mechanism for Private Sector Participation in the Process of Regulatory Impact Assessment in Iran. <i>Public Law Studies Quarterly</i>, 54 (2), 797-819. DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.326996.2825</p>
<p>DOI</p>	<p>10.22059/jplsq.2022.326996.2825</p>
<p>Publisher</p>	<p>University of Tehran Press. </p>



انتشارات دانشگاه تهران

فصلنامه مطالعات حقوق عمومی

شاپا الکترونیکی: ۸۱۳۹-۲۴۲۳

دوره: ۵۴، شماره: ۲

تابستان ۱۴۰۳

Homepage: <http://jplsq.ut.ac.ir>

ضرورت و راهکارهای مشارکت بخش خصوصی در ارزیابی تأثیرات قانون در ایران

احمد مرکزالمیری[✉]

۱. عضو هیأت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: m.markaz@majles.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: پژوهشی</p> <p>صفحات: ۷۹۷-۸۱۹</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۲۰</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۹</p> <p>تاریخ انتشار برخط: ۱۴۰۳/۰۴/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: ارزیابی تأثیرات قانون، بار مقررات، بخش خصوصی، قانونگذاری، مقررات‌گذاری.</p>	<p>هرگونه فرایند ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، پیش از تصویب قانون، منوط به در اختیار داشتن برآوردی از «بار مقرراتی» آن، به معنای هزینه‌های تبعیت از قوانین و مقررات برای کسب‌وکارهاست. مشارکت در مقررات‌گذاری در قالب ارزیابی بار مقررات در برخی کشورهای توسعه‌یافته، توسط نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی صورت می‌گیرد. پیشنهادی که در خصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات لوایح و طرح‌ها توسط اتاق ایران با همکاری 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. در واقع، شیوه عملی و در دسترس ارزیابی بار مقررات در ایران، نظرخواهی و نظرسنجی از فعالان اقتصادی، اصناف و تشکل‌ها درباره قوانین و مقررات و انعکاس هزینه‌های آنها به‌طور مستدل و مستند به مراجع مقررات‌گذار است.</p>
استناد	مرکزالمیری، احمد (۱۴۰۳). ضرورت و راهکارهای مشارکت بخش خصوصی در ارزیابی تأثیرات قانون در ایران. <i>مطالعات حقوق عمومی</i> ، ۵۴ (۲)، ۷۹۷-۸۱۹ DOI: https://doi.com/10.22059/jplsq.2022.326996.2825
DOI	10.22059/jplsq.2022.326996.2825
ناشر	مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.



۱. مقدمه

ارزیابی تأثیرات قانون/ مقررات/ مقررات‌گذاری، یکی از تدابیر مهم و اثرگذار برای ارتقای کیفیت قانون است (کرکپاتریک و پارکر، ۱۳۹۲: ۱۳-۳۵). به دلایل مختلف، ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات، به‌نحو روزافزونی اهمیت یافته و در مراحل پیش و پس از تصویب هر مقرر، بر آن تأکید شده است. ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، مهم‌ترین و رایج‌ترین نوع ارزیابی تأثیرات است و بر این اساس، عملیاتی شدن این نوع ارزیابی به‌عنوان نقطه شروع فرایند کلان ارزیابی تأثیرات قانون و مقررات در ایران، ضرورت دارد؛ به‌طوری که پیشنهادهایی برای عملیاتی شدن فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی طرح‌ها و لوایح نیز صورت‌بندی شده است (برای نمونه، ر. ک.: امامی میبدی و آزادانی، ۱۳۹۹؛ مرکزالمیری، ۱۴۰۰: ۲۱۲-۲۱۴). در واقع، پیش از تصویب هر قانون، باید تأثیر هر یک از احکام در دست تصویب بر محیط کسب‌وکار و ذی‌نفعان آن ارزیابی شود (برای نمونه، ر. ک.: شیروی و داستانیپور حسین‌آبادی، ۱۴۰۰: ۷۸۱-۷۸۴). یکی از پیش‌نیازهای ضروری ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون، در اختیار داشتن اطلاعاتی درباره میزان هزینه‌هایی است که با تصویب هر مقرر برای کسب‌وکارها ایجاد خواهد شد. موضوع نوشتار حاضر، سهم و نقش فعالان اقتصادی و نهادهای نمایندگی‌کننده آنها در ارزیابی بار مقررات، به‌عنوان جری از فرایند ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری است. تصویب و لازم‌الاجرا کردن هر مقرر، دربردارنده هزینه‌های متنوعی برای تابعان است. هدف اصلی این نوشتار، تشریح نقش مهم ارزیابی بار مقررات در فرایند ارزیابی تأثیرات قانون و چگونگی مشارکت نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (اتاق‌های بازرگانی، تشکل‌های اقتصادی و...) در این موضوع است.

به این منظور، ابتدا به تعریف بار مقررات و ابعاد آن پرداخته شد. در بخش دوم، به ضرورت ارزیابی بار مقررات، به‌ویژه برای بنگاه‌های کوچک توجه شد. موضوع بخش سوم چگونگی ارزیابی بار مقررات در ارزیابی تأثیرات اقتصادی قانون است. نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی به‌عنوان نهادهایی مناسب برای ارزیابی بار مقررات، موضوع بخش پنجم این نوشتار است. در بخش پایانی نیز مسئولیت و نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقررات در ایران توضیح داده شده است.

شایان ذکر است که منظور از واژه «مقررات»^۱ در عبارت «بار مقررات»^۲ همه مصوبات لازم‌الاجرا توسط نهادهای حکومتی (اعم از قانون، آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) است. به همین ترتیب، منظور از «مقررات‌گذاری» نیز تصویب هر گونه سند لازم‌الاجرا، صرف‌نظر از مرجع تصویب آن است.

1. Regulation

2. Regulatory burdens

گرچه تمرکز این گزارش بر قانون (مصوب پارلمان) است، اما از عبارت «بار مقررات» به دلیل فراگیری آن در پژوهش‌های پیشین در این زمینه استفاده شده است.

۲. بار مقررات به مثابه هزینه‌های اداری مقررات

وضع هر مقرر با هدف کلی تمشیت امور، رفاه شهروندان و تأمین و تضمین حقوق آنان صورت می‌گیرد. برای نمونه، شرکت‌های داروسازی باید برای داروها و تجهیزات پزشکی، تأییدیه دریافت کنند، تولیدکنندگان اسباب‌بازی ملزم به رعایت استانداردهای ایمنی‌اند و تولیدکنندگان خودرو باید منطبق بر 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 یا اشتغال به امور پزشکی یا حقوقی وضع می‌شود. افزون بر این، مقررات‌گذاران دولتی در مورد نرخ‌هایی که شرکت‌های خدمات عمومی می‌توانند برای انرژی و برق وضع کنند، محدودیت‌هایی اعمال می‌کنند (هان و تتلاک، ۱۳۹۲: ۳).

قوانین و مقررات، منافعی نیز برای افراد و گروه‌های مختلف به ارمغان 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 باید برای انجام تعهدات ناشی از قوانین و مقررات حکومتی، متحمل می‌شوند. این هزینه‌ها شامل تعهد به ارائه اطلاعات به اشخاص ثالث نیز می‌شود (برای مثال مشتریان)» (OECD, 2007: 30). ضرورت این ارزیابی در حوزه‌هایی مانند بازار کار که منافع بعضاً متعارض کارگران در مقابل کارفرمایان قرار می‌گیرد، دوچندان می‌شود (بوترو و همکاران، ۱۳۹۶: ۳۰۳-۳۰۶). صاحبان بنگاه‌ها، خواستار قوانین و مقررات انعطاف‌پذیرتری برای نیروی کار هستند، به نحوی که کارکنان را بتوان آسان‌تر اخراج کرد؛ در حالی که اتحادیه‌های کارگری، خواهان وضع قوانین بیشتر در زمینه امنیت و ایمنی شغلی، ساعت کار، حداقل دستمزدها و مانند اینها هستند (گروینوگن و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۱۶). با وجود این، گرچه اساساً مقررات‌گذاری در بازار کار با هدف حمایت از کارگران صورت می‌گیرد، دولت باید به نحوی مقررات‌گذاری کنند که تعادل بازار کار مختل نشود. این کار دشوار و حساس، نیازمند ارزیابی‌های دقیق از هزینه‌های مقررات حمایتی برای کارفرمایان و همچنین دولت است.

از جمله اقدامات برای ارزیابی تأثیرات هر قانون یا مقرر پیش از تصویب، برآورد و تخمین هزینه‌های آن برای کسب‌وکارهاست. «دستورالعمل مواد شیمیایی جدید (اطلاعات مربوط به خطرها و بسته‌بندی

برای فروش)» در انگلستان، نمونه‌ای شایان توجه است. مشاوران برآورد جامعی از هزینه‌های مقررۀ مذکور در سال ۲۰۰۴ ارائه دادند. نتایج نشان داد که نزدیک به ۳۸۰۰۰ شرکت با ۲۶۷۰۰۰ کارمند (اغلب شرکت‌های کوچک با نه کارمند یا کمتر) از رعایت این مقرره آسیب خواهند دید و تغییر برچسب‌ها یا نابود کردن فرآورده‌هایی که وارد بازار شده‌اند نیز هزینه‌ای معادل ۲۰۰ میلیون پوند یا حدود ۴ درصد گردش مالی صنعت رنگ را در بر خواهد داشت. هزینه‌های اضافی به کارخانه‌های صابون‌سازی، دارویی، کشاورزی، مواد منفجره و سیمان نیز تحمیل خواهد شد و هزینه‌های تعویض دستگاه‌ها، آموزش و امور اداری نیز افزایش خواهد یافت (ژاکوبس، ۱۳۹۲: ۱۷۷).

یکی از مهم‌ترین انواع بار هر مقرره، «بار اداری»^۱ مقررات است. وزارت صنعت کانادا، بار اداری مقررات را چنین تعریف کرده 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» (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۸-۱۹). چنانکه از تعریف پیش‌گفته برمی‌آید، بار اداری مقررات، عامل مزاحم و مخل کسب‌وکارها تلقی شده است. این عامل به‌عنوان «مقررات دست‌وپاگیر»^۲ در ادبیات مربوط مورد توجه قرار گرفته است. در واقع واقع 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 دقت و هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های لازم برای رعایت مقررات می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم زمانی به وجود می‌آیند که مقررات، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش دهد» (مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۷۲). در پژوهشی توسط بانک جهانی، تصریح شده که الزامات اداری رعایت مقررات، اغلب به‌نحو غیرضروری زیادند و ممکن است مقامات دولتی را به دریافت رشوه و بنگاه‌ها را به پیشنهاد رشوه تشویق کنند (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۳۹). بر این اساس، گزارش نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها،^۳ حاوی سؤال‌های بسیار مربوط به مقررات و بار رعایت آن بر عهده بنگاه‌هاست.

1. Administrative burdens

2. Red Tape

۳. "Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)": این پیمایش، به‌دنبال اندازه‌گیری مقایسه‌ای کیفیت حکمرانی، محیط سرمایه‌گذاری و محیط رقابتی است که ممکن است بر عملکرد شرکت‌ها مؤثر باشد. این پیمایش توسط بانک جهانی و بانک اروپایی نوسازی و توسعه انجام می‌گیرد (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۲۷).

هزینه‌های وضع هرگونه مقررات و به‌طور خاص قانون را می‌توان به چهار دسته کلی مستقیم، غیرمستقیم، اتفاقی و مشترک دسته‌بندی شوند. 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 خرید تجهیزات و امکانات جدید برای تبعیت یا اجرای مقررات، و استخدام نیروی کاری جدید برای اجرای مقررات (فریادی، ۱۳۸۹: ۷۷). هزینه‌های غیرمستقیم (جانبی)، هزینه‌هایی‌اند که به‌طور معمول پنهان‌اند و در کنار هزینه‌های مستقیم و اصلی بروز می‌کنند؛ مانند آلودگی‌های محیط زیستی در اثر تولید کالاها یا اتلاف وقت در حمل‌ونقل. در واقع هر تصویب هر مقرر، ممکن است آثار ناخواسته و محاسبه‌نشده داشته باشد که به آنها «آثار خارجی»^۱ گفته می‌شود؛ «این آثار و تبعات خارجی، گاهی هزینه‌هایی است که برخی اعضای جامعه متحمل می‌شوند یا مزایایی است که عاید آنها می‌شود، اما طرفین معامله یا آنهایی که در مراحل مختلف تولید و توزیع دخیل‌اند این تبعات خارجی عملکرد خود را محاسبه نکرده‌اند» (باقری، ۱۳۸۵: ۶۲-۶۱). برای مثال، تصویب قانونی در خصوص اخذ مالیات برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای اینترنتی یا دیجیتال، برای افرادی که درصد راه‌اندازی چنین کسب‌وکارهایی بودند، هزینه محسوب می‌شود؛ درحالی‌که برای اشخاصی که پیش از تصویب چنین مقررهای کسب‌وکار خود را راه‌اندازی کرده بودند، به‌دلیل اینکه مانع ورود رقبای جدید است، 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 برعکس.

هزینه‌های مشترک، هزینه‌های ناشی از اقدام مقررات‌گذاری است که بر کسب‌وکارها و بنگاه‌ها، مصرف‌کنندگان، دولت و دیگر گروه‌ها تحمیل می‌شود. نمونه‌هایی از هزینه‌های مشترک احتمالی یک برنامه مقررات‌گذاری برای کسب‌وکارها، مصرف‌کنندگان، دولت و دیگر گروه‌ها عبارت است از:

- هزینه برای کسب‌وکارها: هزینه آشناسازی با مقررات و برنامه‌ریزی برای نحوه رعایت آن (شامل هزینه تهیه ابزارهای اجرایی جدید) افزایش هزینه‌های تمام‌شده به‌دلیل تأثیر مقررات بر هزینه مواد و کالاها؛ هزینه‌های تولیدی زیاد به‌دلیل تغییر در فرایندهای تولید، حمل‌ونقل و مبادله بر اثر مقررات‌گذاری.
- هزینه برای دولت: هزینه مدیریت مقررات‌گذاری شامل ارائه اطلاعات به بخش‌های مختلف.
- هزینه برای مصرف‌کنندگان: افزایش هزینه کالاها و خدمات؛ کاهش انواع محصولات در دسترس.
- هزینه برای دیگر گروه‌ها: هزینه کاهش رقابت به‌دلیل اینکه مقررات‌گذاری به نفع برخی و به زیان برخی دیگر از تولیدکنندگان است (به نقل از: فریادی، ۱۳۸۹: ۸۰-۸۹).

«هزینه‌های تبعیت»^۱ 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 قانونگذاری کارآمد دانسته است (Mousmouti, 2019: 57-58). ارزیابی هزینه‌های تبعیت می‌تواند برای قانونگذاری مفید باشد. این ارزیابی مشتمل بر اطلاعاتی درباره شیوه‌های تبعیت از قانون، هزینه‌ها و منشأ آنها، و الگوهای تبعیت خلاقانه است. برای نمونه، وزیر آلمانی، هزینه‌های تبعیت را به‌نحو پیشینی محاسبه می‌کند و آنها را در مصوبات بعدی راستی‌آزمایی می‌کند. این بدین معناست 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 مرتبطاند؛ 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 (Mousmouti, 2019: 58).

در پژوهشی نشان داده شده است که مقادیری را که برای تبعیت یا انطباق بر مقررات متعدد و روزافزون توسط بنگاه‌ها هزینه می‌شود، می‌شد برای سرمایه‌گذاری، نوآوری یا ایجاد مشاغل جدید هزینه کرد. پرهیز یا عدم امکان بنگاه‌ها از سرمایه‌گذاری جدید یا پیگیری نوآوری، گذشته از تأثیر منفی بر پویایی‌های تولید و سود به‌طور کلی بازتاب‌هایی مخرب در جامعه در پی دارد (Swedish Agency for Growth Policy Analysis, 2010: 16-17). بر این اساس برخی تحلیلگران، مقررات را «مالیات مخفی» نام نهاده و مدعی شده‌اند که کسری هزینه‌های ناشی از تبعیت از مقررات، تا حدود زیادی ناشناخته مانده است. با وجود این، در هیچ‌یک از کشورها، دولت‌ها ملزم به تخمین و گزارش این هزینه‌های متابعت نیستند (Jones & Graf, 2001: 3).

۳. ضرورت ارزیابی بار مقررات برای بنگاه‌های کوچک و متوسط

مطالعات متعدد نشان‌دهنده آن است که هزینه‌های مقررات بر «بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط»^۲ واجد تأثیراتی به‌مراتب بیش از بنگاه‌های بزرگ است؛ چنانکه یکی از صاحب‌نظران می‌نویسد: «هزینه رعایت مقرراتی همچون مالیات، حفاظت از محیط زیست و استانداردهای کاری برای شرکت‌های کوچک‌تر به نسبت بیشتر است؛ زیرا برای رعایت آنها، میزان مشخصی از منابع مورد نیاز است (تراکسلر، ۱۳۹۷: ۲۶).

1. Compliance costs

2. Micro, Small and Medium Enterprises (MSMES)

دلایل متعددی برای هزینه بیشتر رعایت مقررات برای شرکت‌های کوچک و متوسط نسبت به شرکت‌های بزرگ توضیح داده شده است؛ از جمله اینکه این وضعیت، در محتوای نظام حقوقی‌ای ریشه دارد که اساساً برای رفع احتیاجات شرکت‌های بزرگ و با در نظر گرفتن منافع آنان تدوین و تصویب می‌شود. دیگر اینکه آزادسازی بازارها، بنگاه‌های کوچک و متوسط را در معرض رقابت‌های بین‌المللی شدیدی قرار داده که مدیریت آن، خارج از توان آن بنگاه‌هاست و هزینه‌های زیادی برای آنها دارد (تراکسلر، ۱۳۹۷: ۲۵-۳۰).

به‌طور کلی، بنگاه‌های کوچک و متوسط، فاقد برنامه‌ریزی راهبردی، دسترسی به اطلاعات بازاریابی، دسترسی به اطلاعات قیمت‌گذاری و... هستند که این موارد، به مدیریت بحران نامناسب از سوی صاحبان چنین بنگاه‌هایی در عرصه رقابت منجر می‌شود (قائم‌اصل، ۱۴۰۰: ۱۷۵). در مجموع، عوامل متعددی به افزایش آسیب‌پذیری بیشتر بنگاه‌های کوچک و متوسط در مقایسه با بنگاه‌های بزرگ در مقابل بحران‌های خرد و کلان انجامیده است. کوچک‌ترین بحران می‌تواند موجودیت این بنگاه‌ها را به خطر اندازد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، کارآفرینان و صاحبان کسب‌وکارهای کوچک مجبورند بخش عمده‌ای از وقت و تلاش خود را برای سازگاری با انواع مقررات مختلف صرف کنند. به این ترتیب می‌توان فهمید چرا در این کشورها، بخش عمده‌ای از فعالیت اقتصادی به شکل «زیرزمینی» در اقتصاد غیررسمی انجام می‌گیرد. این کسب‌وکارها برای فرار از دشواری‌های گوناگون نهفته در رعایت مقررات و به‌ویژه پرداخت مالیات، فعالیت غیررسمی را برای ادامه کار خود برمی‌گزینند (گروینوگن و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۰۲).

بر این اساس در برخی از کشورهای پیشرو در خصوص اصلاح نظام مقررات‌گذاری، برای ارزیابی تأثیر قوانین و مقررات، به‌ویژه بر بنگاه‌های کوچک و متوسط^۱، سازوکارهایی طراحی و اجرا شده است. برای نمونه در ایالات متحده آمریکا، «قانون انعطاف‌پذیری در مقررات‌گذاری»^۲ در سال ۱۹۸۰ به تصویب رسید که همه نهادهای مقررات‌گذار را ملزم به ارزیابی صریح و دقیق تأثیر مقررات در مورد بنگاه‌های کوچک اقتصادی می‌کرد. سازمان‌ها باید نشان می‌دادند که چگونه نیازهای شرکت‌های کوچک را در طول فرایند مقررات‌گذاری، ملاحظه می‌کنند و در الزامات گزارش‌دهی یا پذیرش یا جدول‌های زمانی برای بنگاه‌های کوچک، اولویت قائل می‌شوند. «اداره بنگاه‌های کوچک»^۳، مسئول نظارت بر اجرای قانون مذکور در نظر گرفته شد. «قانون انعطاف‌پذیری در مقررات‌گذاری»، نقش مهمی در کاهش بار

1. Small and Medium Enterprises (SMES)
2. Regulatory Flexibility Act (Regflex)
3. Small Business Administration (SBA)

مقررات برای بنگاه‌های کوچک داشت (جوادی و زمانی، ۱۳۹۲: ۱۴). بر اساس قانون مذکور، دلایل هرگونه اقدام به مقررات‌گذاری باید ملاحظه شود. افزون بر اینها، باید در خصوص الزامات تبعیت بنگاه‌ها از مفاد مقرراتی پیشنهادی گزارش ارائه شود.

«قانون اجرای منصفانه مقررات در خصوص کسب‌وکارهای کوچک»، نسخه اصلاحی و به‌روزشده «قانون انعطاف‌پذیری در مقررات‌گذاری» است. قانون مذکور نیز سازمان‌ها را موظف کرد که مقررات فرال را که برای کسب‌وکارهای کوچک کاربرد دارد، ساده کرده و کسب‌وکارهای کوچک را به مشارکت در فرایند تدوین مقررات تشویق کنند (جوادی و زمانی، ۱۳۹۲: ۲۰).

۴. چگونگی ارزیابی بار مقررات در ارزیابی تأثیرات اقتصادی 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 گرفته است. برای نمونه یکی از تخمین‌ها در خصوص تحلیل اقتصادی هزینه و فایده مقررات‌گذاری در ایالات متحده نشان می‌دهد که هزینه‌های بررسی مقررات حدود ۱۰۰ میلیون دلار در سال است. یک تحلیل اقتصادی معمولی از یک مقررات‌گذاری مهم، حدود ۷۰۰۰۰۰ دلار هزینه دربردارد. رقم مذکور شامل منابع صرف‌شده به‌طور مستقیم توسط نهاد مقررات‌گذار و هزینه‌های مشاوره‌ای است که برای تهیه تحلیل اقتصادی استفاده شده است (هان و تتلاک، ۱۳۹۲: ۱۹). 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 (مرکزالمیری، ۱۳۹۵: ۱۷۳-۱۷۴).

چند کشور اروپایی (از جمله هلند، بلژیک، سوئد، انگلستان و دانمارک) برای احتساب بار مقررات، از نوعی بودجه مقررات‌گذاری براساس رویکرد هزینه‌های اداری پیروی می‌کنند. این رویکرد براساس مفهوم بار اداری شکل گرفته است. این کشورها، کاهش ۲۵ درصدی بار اداری در یک دوره زمانی خاص را به‌عنوان هدف تعیین کرده‌اند. در این خصوص، دولت‌های اروپایی از ابزار خاصی استفاده می‌کنند که «مدل هزینه استاندارد»^۲ 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 درمی‌آورد و آنها را بر اساس سازمان‌ها و منشأ مقررات‌گذاری (دستورالعمل اتحادیه اروپا، مقررات اتحادیه اروپا و مقررات

1. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA)

2. Standard Cost Model (SCM)

ملی) دسته‌بندی می‌کند (OECD, 2014: 25-26). در مورد ارزیابی پیشینی (پیش از تصویب مقررره یا ارزیابی ناظر به آینده)، مدل هزینه استاندارد، میزان هزینه‌های اداری را در هر گزینه مقررات‌گذاری کمی سازی می‌کند و کمترین بار مقرراتی ممکن را نشان می‌دهد. ارزیابی مقررات موجود، بر مبنای فهرستی از همه اطلاعات در مورد وظایف و فعالیت‌های اداری است که بر اساس وزارتخانه مسئول گروه‌بندی شده اند. مدل هزینه استاندارد به دولت هلند امکان داده تا سازمان‌ها را در صورت رعایت سقف بار اداری در مقررات‌گذاری تشویق کند (بانک جهانی، ۱۳۹۱: ۳۸).

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: هزینه اقدام، تعداد (فراوانی) دفعاتی که بنگاه باید اطلاعات خاصی را در یک سال ارائه کند و «تعداد کسب‌وکارهایی که تحت تأثیر مقررات قرار می‌گیرند». هزینه یک اقدام از طریق هزینه و زمان صرف‌شده برای تعهد به ارائه اطلاعات 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 (بانک جهانی، ۱۳۹۱: ۳۸).

تجربه کشورهای اروپایی در اجرای مدل هزینه استاندارد، رویکرد قابل توجهی را برای کل سنج‌های 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 (بانک جهانی، ۱۳۹۱: ۳۸-۳۹).

۵. نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی به‌عنوان نهادهایی مناسب برای ارزیابی بار مقررات

ضرورت مشارکت بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات، به‌عنوان یکی از راهکارهای مشارکت حداکثری و مؤثر همگانی در قانونگذاری و مقررات‌گذاری، مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است و می‌توان آن را از جمله راهکارهای اعمال اصول قانونگذاری دانست (ر. ک.: والدرون، ۱۳۹۷: ۱۱۹-۱۵۰). کارکرد مشاوره درباره قوانین و مقررات، به‌ویژه از طریق گروه‌های ذی‌نفع در مواردی که مفاد مقرراتی، منافع آنها را تحت تأثیر قرار خواهد داد، پررنگ می‌شود. گروه‌های ذی‌نفع، دارای بیشترین انگیزه برای جلب توجه مقامات عمومی به یک مسئله و مجاب کردن آنها در پیگیری موضوعات خاص هستند. برای مثال، هشدار نسبت به پیامدهای اتخاذ سیاست‌های مالیاتی خاص در قوانین و مقررات در دست تصویب برای بنگاه‌ها، می‌تواند بر تصمیم‌گیری نهایی مقررات‌گذاران مؤثر واقع شود؛ «اهمیت گروه‌های ذی‌نفع حمایتی در مقایسه با افراد پراکنده و غیرمتشکل در این است که این گروه‌ها

می‌توانند به سرعت مسئله را به سطوح عالی تصمیم‌گیری منتقل و اهمیت و ابعاد آن را برای ایشان تشریح کنند تا جایی که آن را در دستور کار نهادهای تصمیم‌گیر رسمی قرار دهند. تعیین دستور کار نهادهایی مانند قوه مجریه و پارلمان، امتیازی است که همواره محل رقابت شدید کانون‌های قدرت به‌ویژه احزاب و گروه‌های ذی‌نفع در یک جامعه سیاسی است» (و کیلیان، ۱۳۹۴: ۸۰-۸۱).

بر این اساس 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. برای نمونه در فرانسه، «شورای اقتصادی، اجتماعی و محیط زیستی»، که نهادی 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 فعالیت‌های آگاهی دارند و می‌توانند به شورا کمک کنند و تا تصمیماتی اتخاذ کند 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 تا دست‌کم، نتیجه تصمیم قانونی خود را پیش‌بینی کنند. علاوه بر این، نظر شورا در روزنامه رسمی منتشر می‌شود و از طریق این امکان برای شهروندان مهیا می‌شود تا در خصوص قانونی که دولت یا مجلس نظر به تصویب آن دارند، اطلاع حاصل کنند» (عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۳۹۹: ۷۵۹). در لوکزامبورگ، تشکل‌های اقتصادی از طریق دو سازوکار قانونی منافع خود را در سیاست‌های عمومی دخیل می‌کنند: نخست، سازوکار سنتی که براساس نظام اتاق‌های اقتصادی عمل می‌کند. اتاق‌ها از طریق تنظیم سیاست‌ها و اجرای آنها، بر منافع کارفرمایان تأثیر می‌گذارند و می‌توانند پیشنهادها را برای قانونگذاری را ثبت کنند و در همه موضوعات اجتماعی و اقتصادی که اعضا را تحت تأثیر قرار می‌دهد، به مسئولان مشاوره بدهند. همزمان، این نهادها بر آموزش فنی - حرفه‌ای و دوره‌های کارآموزی نظارت دارند؛ دوم، سازوکار دیگر تأثیرگذاری تشکل‌های اقتصادی، مشارکت در نهادهای قانونی دخیل در مذاکرات و هماهنگی‌های سه‌جانبه (دولت، کارگران و کارفرمایان) است که سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی را متناسب با منافع عموم راهبری می‌کنند (کنیس و تراکسلر، ۱۳۹۷: ۴۰۴-۴۰۵). در آلمان نیز دولت‌های محلی و فدرال، به لحاظ قانونی، ملزم به مشاوره با اتاق‌ها در خصوص پیش‌نویس قوانین هستند. برای مثال انجمن اتاق‌های بازرگانی آلمان، سالیانه حدود ۱۷۰ گزارش وضعیت به وزارتخانه‌های دولت فدرال ارائه می‌کند (مرتضوی، ۱۳۹۲: ۲۰۰-۲۰۲).

چنانکه گفته شد 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 نتایج کمی و قابل استفاده برای مقررات گذاران، وجود دارد. این چالش‌ها به‌نحوی بوده است که تنها چند کشور در اجرای این فرایند، به توفیقاتی نسبی دست یافته‌اند. آنچه به اختصار شرح داده شد، ارزیابی بار مقررات توسط دولت به‌عنوان مرجع اصلی ابتکار قانونگذاری بود. در این بخش، به ضرورت مشارکت فعالان اقتصادی در مقررات‌گذاری، و به‌طور خاص به‌عنوان نهاد مناسب برای ارزیابی بار مقررات، پرداخته می‌شود.

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»^۱ به سیاستگذاران وارد شده است (Ellison, 2018: 285). اتاق‌های بازرگانی انگلستان، از گزارش‌های کارشناسی عمیق برای تبیین و آگاه‌سازی سیاستگذاران در خصوص 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 سالانه، حدود ۳۴۰۰ مقرر و دستورالعمل توسط اتحادیه اروپا به تصویب می‌رسد که تا پیش از خروج انگلستان از اتحادیه اروپا، اغلب آنها به نظام حقوقی بریتانیا وارد می‌شد (Ellison, 2018: 207). اتاق‌های بازرگانی انگلستان در گزارشی دیگر، هزینه مقررات اضافی و مخل را بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۰ برای کسب‌وکارهای بریتانیا حدود ۹۰ میلیارد پوند برآورد کرد (Ellison, 2018: 212).

از سوی دیگر، بخش خصوصی می‌تواند ادعاهای دولت را مبنی بر انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری» از طریق مشاوره با متخصصان و فعالان اقتصادی و انجام فرایند هزینه - فایده راستی‌آزمایی کند و از این راهکار، به‌عنوان اهرم فشاری برای مقررات‌گذاری بهتر بهره‌برد. برای مثال اتاق بازرگانی انگلستان در بررسی خود از میان ۲۰۰ نمونه گزارش ارزیابی تأثیر مقررات‌گذاری (۲۸ درصد از همه موارد انجام‌شده و ۴۰ درصد از موارد در دسترس) به این نتیجه رسید که «با وجود آنکه ادعا می‌شود در ۸۴ درصد موارد مشورت صورت گرفته است، تنها در ۳۸ درصد موارد تصریح شده که این مشاوره‌ها با چه فرد یا افرادی صورت گرفته است. تنها در ۶ درصد موارد، به منافع خالص مصرف‌کنندگان توجه کافی شده است. افزون‌بر این، گزینه عدم مقررات‌گذاری تنها در ۱۱ درصد گزارش‌های ارزیابی لحاظ شده است و کمتر از نیمی از این گزارش‌ها (یعنی ۴۴ درصد) همه گزینه‌های ممکن را مشخص می‌کنند (ژاکوبر، ۱۳۹۲: ۱۶۵).

۶. 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 در قالب تشکل‌های استانی و ملی برای بهبود نظام مقررات‌گذاری، به رسمیت شناخته شده است. این مشارکت، از طریق نوعی دستور کار‌گذاری^۱ (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 نظرها و مطالبات فعالان اقتصادی و کسب‌وکار، و به‌طور خاص در زمینه قوانین و مقررات را به نهادهای تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر بر عهده دارند. دو نهاد اصلی که در خصوص قوانین و مقررات ایفای نقش مذکور را بر عهده دارند عبارت‌اند از: «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته موضوع ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» («کمیته حمایت از کسب‌وکار»)^۲. در ادامه با ذکر برخی مفاد قانونی مربوط، توضیح داده خواهد شد که چگونه نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی می‌توانند با انجام انواعی از ارزیابی بار مقررات، در تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات با ملاحظه بار متناسب برای کسب‌وکارها، تأثیرگذار باشند.

۶.۱. 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 جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» (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 پیشنهادها و 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 به موجب 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

1. Agenda setting

۲. در هفتاد و هشتمین جلسه کمیته موضوع ماده ۱۲ (مورخ ۱۳۹۹/۰۶/۳۱)، مقرر شد: «عنوان کمیته ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به «کمیته حمایت از کسب‌وکار» تغییر یابد».

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 تهیه‌شده از سوی دبیرخانه این شورا.

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

ج) 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، بر اساس ماده ۷۶ «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه...» تأسیس شد. سپس متن ماده ۷۶ در قالب بند «ب» ماده ۱۲ «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» 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 مذکور، «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 محل 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».

ایفای بایسته کارکرد شورای گفت‌وگو و کمیته ماده ۱۲ - چنانکه در قوانین مذکور تصریح شده - منوط به در اختیار داشتن «گزارش»‌هایی است که باید توسط نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی، و به‌طور مشخص «اتاق ایران» تهیه شود.

۲.۶. لوازم ارزیابی بار مقرراتی لوایح و طرح‌ها توسط نمایندگان فعالان اقتصادی

پیشنهادی که در خصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات لوایح و طرح‌ها توسط اتاق ایران با همکاری دیگر نهادهای نمایندگی کننده فعالان اقتصادی در قالب گزارش‌هایی است که طبق قانون باید به شورای گفت‌وگو و کمیته ماده ۱۲ ارائه شوند. ارزیابی پیشینی قوانین و مقررات - به معنای ارزیابی بار مقررات و بررسی تأثیرات قطعی و احتمالی مفاد در دست بررسی در پیش‌نویس قانون یا مقررات - می‌تواند برای بهبود محیط حقوقی کسب‌وکار دستاوردهای مطلوبی داشته باشد. توضیح اینکه خصیصه نظام قانونگذاری و مقررات‌گذاری ایران آن است که لغو یا اصلاح هر نوع مقررره 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 مینا و دلایل متقن پیشنهاد می‌شود و قانونگذاران و مقررات‌گذاران، مجاب به لغو یا اصلاح آنها نمی‌شوند. بر همین اساس می‌توان گفت «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 اخلال در محیط کسب‌وکار، در تصویب مقررات با احتیاط بیشتری اقدام خواهند کرد» (مرکزالمیری، ۱۳۹۹: ۲۹-۳۰).

بی‌تردید ارزیابی بار مقررات با روش‌ها و شیوه‌هایی که در کشورهای دارای نظام مقررات‌گذاری توسعه‌یافته صورت می‌گیرد، در کشور ما نه توسط بخش عمومی میسر است و نه بخش خصوصی. 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. در حال حاضر، گزارشی فصلی با عنوان «پایش محیط کسب‌وکار ایران» توسط «مرکز پژوهش‌های اتاق ایران» منتشر

می‌شود. گزارش مذکور در راستای ماده ۴ «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» منتشر می‌شود که اتاق را موظف کرده «به منظور اطلاع سیاستگذاران از وضعیت محیط کسب و کار، «شاخص‌های ملی محیط کسب و کار» را تدوین، سنجش و اعلام کنند. پایش مذکور، از مجموعه‌ای از مؤلفه‌های پیمایشی و مؤلفه‌های آماری تشکیل شده است. مؤلفه‌های پیمایشی مربوط به قوانین و مقررات عبارت‌اند از: «برداشت سلیقه‌ای از قوانین و مقررات توسط مأموران...» و «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۰: ۵-۹). در دیگر مؤلفه‌های پیمایشی (از جمله «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها» یا «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات») نیز سهم قانون و مقررات نباید نادیده گرفته شود، اما صرفاً در دو مورد مذکور به ارزیابی و نظرخواهی از کسب و کارها در خصوص نقش قوانین و مقررات پرداخته می‌شود. در مؤلفه‌های آماری نیز گرچه نماگرهایی مربوط به «محیط قانونی و حقوقی» پیش‌بینی شده، مؤلفه‌های نماگر مذکور صرفاً راجع به امور «قضایی» است، نه «قانونی» (به معنای قانون و مقررات).

در آخرین پایش مذکور (پاییز ۱۴۰۰)، فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده، سه مؤلفه را نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار کشور ارزیابی کرده‌اند: ۱. غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت اولیه و محصولات؛ ۲. بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب و کار؛ ۳. دشواری تأمین مالی از بانک‌ها (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۰: ۴).

«پایش ملی محیط کسب و کار» از این حیث که مناسب‌ترین و نامناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار را از نظر فعالان اقتصادی به‌طور فصلی به سیاستگذاران منعکس می‌کند، حاوی نکاتی مفید برای سیاستگذاران و قانونگذاران است، اما نمی‌تواند به‌طور مشخص برای ارزیابی بار قوانین و مقررات استفاده شود. برای نمونه «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب و کار» همواره در زمره یکی از سه مؤلفه نامناسب در محیط کسب و کار ارزیابی شده است؛ به طوری که از پایش پاییز ۱۳۹۹ تا آخرین پایش صورت‌گرفته (پاییز ۱۴۰۰) مؤلفه مذکور در صدر مؤلفه‌های نامناسب در محیط کسب و کار قرار گرفته است (مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، ۱۴۰۰: ۲۰). 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 کسب و کار تبیین شود. این امر به‌ویژه باید متکی بر نظر فعالان اقتصادی در قالب تشکل‌های استانی و ملی باشد.

نمونه دیگر یکی از نظرسنجی‌های صورت‌گرفته از اعضای اتاق تهران (۱۷۶۲۶ نفر) است که نشان داد «نرخ ارز و نوسانات آن»، «تحریم‌های بین‌المللی» و «گمرک و قوانین و مقررات تجارت» به ترتیب

مهم‌ترین موانع کسب و کارهای خصوصی، و مشکلات در حوزه «آب»، «برق و الکتریسیته» و «دسترسی به زمین و مجوزهای ساخت»، به ترتیب کم‌اهمیت‌ترین موانع کسب و کارهای خصوصی است (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۸: ۳۰). در نظرسنجی پیش‌گفته نیز با آنکه سهم قوانین و مقررات به‌ویژه در حوزه‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی و گمرک، در صدر مشکلات و موانع کسب و کارها اعلام شده است، نه در گزارش منتشرشده از نظرسنجی مذکور و نه در گزارش دیگری پس از انتشار نتایج نظرسنجی، به هزینه‌های ناشی از احکام مصوب برای کسب و کارها و موانع اجرا یا تبعیت از آنها، به‌نحو مستدل و مستند 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 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 و این هزینه‌ها از چه اجزایی تشکیل می‌شود و در صورت امکان، برآوردی از هزینه‌های تبعیت از احکام قانونی یا مقرراتی مورد بررسی ارائه شود.

از دیگر مسائل مهم آن است که نهادهایی که قرار است بخش خصوصی را در ارزیابی تأثیرات قانون نمایندگی کنند، تا چه اندازه خواسته‌ها و نظرهای بخش خصوصی را نمایندگی می‌کنند و دیدگاه واقعی همه فعالان بخش خصوصی را بازتاب می‌دهند. در اینجا، به دلیل نبود شفافیت، ترکیب اعضای نهادهای نمایندگی‌کننده فعالان اقتصادی، دخالت دولت، وجود تعارض منافع و رقابت‌های پنهانی، چه بسا این نهادها فقط کارکرد نمایندگی بخشی از فعالان اقتصادی خصوصی را انجام دهند. 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.

۳.۶. موانع پیش روی نمایندگان فعالان اقتصادی در ارزیابی بار مقرراتی لوایح و طرح‌ها

آنچه در سطور پیشین درباره ضرورت ارزیابی بار قوانین و مقررات با استفاده از ظرفیت‌های موجود در اتاق ایران، اتاق اصناف و اتاق تعاون و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی، به‌ویژه با اتکا بر نظرسنجی از فعالان اقتصادی شرح داده شد، می‌تواند در ارزیابی بار لوایح و طرح نیز به کار گرفته شود. در واقع ارزیابی کلی در خصوص بار مفاد پیشنهادی برای بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی، می‌تواند به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در ارزیابی پیشینی تأثیر اقتصادی هر لایحه یا طرح، مورد توجه قانونگذاران قرار گیرد و در تصمیم‌گیری درباره تأیید یا رد آن مؤثر باشد.

در احکام قانونی متعددی، دولت مکلف شده است که نظر 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 نیز آمده است: «دستگاه‌های اجرایی مکلف‌اند هنگام تدوین یا اصلاح مقررات، بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی، نظر تشکل‌های اقتصادی ذی‌ربط را استعلام کنند و مورد توجه قرار دهند». احکام قانونی پیش‌گفته، می‌تواند به مرحله تدوین پیش‌نویس لوایح موضوع کسب‌وکار نیز تسری یابد؛ چراکه در مرحله تدوین پیش‌نویس لایحه، در واقع نوعی مقررات‌گذاری توسط دولت صورت می‌گیرد که اصول مقررهنویسی، همچون کسب نظر ذی‌نفعان و توجه به ملاحظات آنان باید مدنظر قرار گیرد.

عملکرد دولت‌ها در اجرای مفاد گفته‌شده، قابل قبول نبوده است. یکی از شواهد عدم اجرای بایسته و مؤثر مواد ۲ و ۳ قانون مذکور، مطالبات فعالان اقتصادی مبنی بر تکرار ضرورت نظرخواهی از تشکل‌ها توسط مقامات و نهادهای متعدد است. برای مثال، معاون اول رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای (مورخ ۱۳۹۵/۱۱/۰۹)، پس از حدود گذشت پنج سال از تصویب «قانون بهبود مستمر...»، بر اجرای مفاد آن توسط تمام دستگاه‌های اجرایی تأکید کرد. علاوه بر این، با پیگیری کمیته ماده ۱۲، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای در تیرماه ۱۳۹۸، در خصوص «چگونگی تدوین و یا اصلاح بخشنامه‌ها و رویه‌های اجرایی مرتبط با کسب‌وکار، مجدداً بر ضرورت اجرای مفاد قانونی ناظر بر به مشارکت گرفتن فعالان اقتصادی در تدوین و اصلاح مقررات تأکید کرد. علاوه بر موارد پیش‌گفته، در برخی مفاد قانونی نیز تأکید بر استفاده از نظرات تشکل‌های اقتصادی در تدوین قوانین و مقررات ادامه دارد؛^۲ از جمله در

۱. به شماره ۴۶۵۳۲، مورخ ۱۳۹۸/۰۴/۱۹.

۲. آخرین رویداد در این خصوص، ارائه «طرح اصلاح قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» در مجلس یازدهم است (به شماره ثبت ۱۴۸). در طرح مذکور، برخی وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها مکلف شده‌اند پیش‌نویس هر نوع مقرر 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 هیأت مقررات‌زدایی، «ظرف چهار روز نسبت به صدور حکم تأیید، اصلاح یا لغو مصوبه اقدام نماید». همچنین در صورت بی‌توجهی وزیر اقتصاد، هر شخص حقوقی و حقیقی می‌تواند نسبت به مصوبه، به معاون اول رئیس‌جمهور و یا معاون اول قوه قضاییه حسب مورد شکایت کند. به نظر می‌رسد مفاد طرح مذکور با اصول قانون اساسی و ملاحظات کارشناسی مغایر است.

جزء ۲ بند «الف» ماده ۴ «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۰۲/۱۵) و ماده واحده «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۷/۰۲/۳۰).

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 مربوط، نشان‌دهنده آن است که انجام فرایندهای مشاوره و نظرخواهی در مقررات‌گذاری، نیازمند اسبابی بیش از صیرف قانون است. از یک‌سو، دستگاه‌های اجرایی باید خود را به انجام فرایند مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، به‌ویژه از طریق نظرخواهی و نظرسنجی متعهد بدانند و سازوکارهای لازم را به این منظور 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.

بهره‌گیری از نظر فعالان اقتصادی و به‌طور کلی ذی‌نفعان و مرحله تهیه پیش‌نویس لایحه، ایده‌ای اصولی است که پیشتر در بخش‌هایی از نهادهای تدوین‌کننده لایحه در دولت بیشتر مورد توجه قرار گرفته بود؛ اما ایده‌های مطرح‌شده به سندی لازم‌الاجرا تبدیل نشد و طبعاً به مرحله اجرا نیز درنیامد. برای نمونه، یکی از نهادهای پژوهشی وابسته به معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری در سندی با عنوان «شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح» تصریح کرده بود که «نظرخواهی و مشورت»، یکی از «مراحل تهیه پیش‌نویس لایحه» است (انصاری، ۱۳۹۰: ۲۳-۲۹). در ماده ۱۰ شیوه‌نامه مذکور پیش‌بینی شده 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، به 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 در خصوص موضوع پیش‌نویس، نظری یا تجربی دارند» (انصاری، ۱۳۹۰: ۲۴-۲۵).

در مجموع باید گفت اتاق ایران می‌تواند با مشارکت دیگر نهادهای مربوط، در زمینه مفاد لایحه یا طرح از طریق جمع‌آوری نظرها و دیدگاه‌های اعضا و تشکل‌های عضو اتاق‌ها، اظهار نظر کرده و به‌ویژه به‌نوعی، بار مقرراتی ناشی از اجرا یا تبعیت کسب و کارها از مفاد قانونی را ارزیابی کند. چنانکه این ارزیابی

با اتکا به فرایندی روشمند و کارشناسی صورت گرفته و به موقع در اختیار نهادهای تصمیم‌گیر در خصوص لایحه و طرح قرار گیرد، می‌تواند در ارتقای متن مقرره مؤثر باشد.

۷. نتیجه

در سطور پیشین تلاش شد این موضوع تشریح شود که ارزیابی بار مقرراتی لویح و طرح‌های پیشنهادی، مستلزم ارزیابی هزینه‌های اجرا و تبعیت از آنها برای کسب‌وکارها و بنگاه‌هاست. در سال‌های اخیر، مشارکت و بهره‌گیری از نهادهای مدنی، سندیکاها و اصناف، در فرایند قانونگذاری چشمگیر بوده و 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 در خصوص نحوه مشارکت فعالان اقتصادی در ارزیابی تأثیرات پیشینی اقتصادی قانون قابل ارائه است، ارزیابی بار مقررات لویح و طرح‌ها توسط اتاق ایران با همکاری دیگر نمایندگان فعالان اقتصادی در قالب گزارش‌هایی است که طبق قانون باید به «شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی» و «کمیته ماده ۱۲» («کمیته حمایت از کسب‌وکار») ارائه شود. از آنجا که لغو هر مقرره پس از تصویب، با موانع و چالش‌های بسیاری مواجه است، ارزیابی مستند و مستدل فعالان اقتصادی می‌تواند نظرها و دغدغه‌های کسب‌وکارها را به مقررات‌گذاران پیش از تصویب هر مقرره منعکس کند. اگرچه اتاق ایران و دیگر نهادهای فعال دبیرخانه‌های 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، تاکنون نه در گزارش منتشرشده از نظرسنجی‌ها و نه در گزارش دیگری پس از انتشار نتایج نظرسنجی، به هزینه‌های ناشی از احکام مصوب برای کسب‌وکارها و موانعی که برای اجرا یا تبعیت از آنها وجود دارد، به‌نحو دقیق اشاره نشده است. ارزیابی فعالان اقتصادی از قوانین و مقرراتی که بار طاقت‌فرسا و پرهزینه‌ای را برای آنان ایجاد کرده - یا در آینده در پی خواهد داشت - نیازمند ذکر جزئیات مستدل و مستند است. ضروری است در ضمن نظرسنجی یا دیگر انواع پیمایش یا در تحلیل نتایج پایش‌ها، تصریح شود که تبعیت از فلان ماده قانون یا مقرره یا مجموعه‌ای از احکام قانونی، دربردارنده هزینه‌های بیش از حد و نامتناسب برای بنگاه‌هاست و از طرق مقتضی، آثار نامطلوب و هزینه‌زای ماده قانونی یا آیین‌نامه، بخشنامه یا دستورالعمل مذکور، توسط مرجع مقررات‌گذار تعدیل شود.

منابع

۱. فارسی

الف) کتابها

۱. انصاری، باقر (تدوین) (۱۳۹۰). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوائح*. تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی.
۲. بوترو، ژان؛ یانکوف، سایمون؛ لاپورتا، رافائل؛ دو - سیلانس، فلورانسو لویز و شلیفر، آندری (۱۳۹۶). مقررات‌گذاری در خصوص کار. ترجمه سید محمدرضا حسینی و احمد ناطق گلستانی، در: سید محمدرضا حسینی و همکاران (گردآوری و ترجمه)، *حقوق و اقتصاد کسب‌وکار: بنیان‌های نظری شاخص سهولت انجام کسب‌وکار*، تهران: چالش.
۳. تراکسلر، فرانتس (۱۳۹۷). چارچوب نظری و روش‌شناسی تحلیل. در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما.
۴. ژاکوبز، کالین (۱۳۹۲). توسعه و تحول ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در انگلستان. ترجمه فائزه عامری، در: کرکپاتریک و پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری].
۵. فریادی، مسعود (۱۳۹۸). *سازوکارهای حقوقی ارزیابی آثار مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران*. تهران: معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی.
۶. قائمی‌اصل، مهدی (۱۴۰۰). بررسی چالش‌ها و ارائه راهبردهای توسعه در بنگاه‌های کوچک و متوسط در اقتصاد ایران: در چارچوب الگوی پویایی‌شناسی سامانه‌ها، تهران: دریچه نو، [برای] اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران.
۷. کرکپاتریک، کالین و پارکر، دیوید (۱۳۹۲). «ارزیابی آثار مقررات‌گذاری: نگاهی اجمالی»، ترجمه مسلم آقایی طوق، در: کرکپاتریک، کالین و دیوید پارکر (ویراستار)، *ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به‌سوی مقررات‌گذاری بهتر*، ترجمه گروه مترجمان، تهران: خرسندی، [معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری].
۸. کنیس، پاتریک و تراکسلر، فرانتس (۱۳۹۷). لوکزامبورگ. در: فرانتس تراکسلر و گرهارد هومر، *انجمن‌های کارفرمایی، اندازه‌بنگاه‌ها و حکمرانی یک رویکرد تطبیقی - تحلیلی*، ترجمه حمیدرضا پیش‌بهار، تهران: شیرازه کتاب ما.
۹. گروینوگن، جان؛ اسپیتیهوون، آنتون؛ ون‌دن‌برگ؛ آنت (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*. ترجمه اصلان قودجانی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. مرتضوی، مهدی (مجری پروژه) (۱۳۹۲). *ساماندهی تشکلهای بخش کشاورزی با رویکرد تجاری‌سازی و توسعه بازرگانی*. تهران: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران.
۱۱. والدرون، جرمی (۱۳۹۷). *قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*. ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر.

ب) مقالات

۱۲. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۸). نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟/ آینده‌نگر، ۸۳، ۳۰-۴۴.
۱۳. امامی‌میبدی، راضیه و آزادانی، محمد (۱۳۹۹). پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری. سیاستگذاری عمومی، ۶(۱)، ۳۳۳-۳۴۶.
۱۴. باقری، محمود (۱۳۸۵). اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی. پژوهش حقوق و سیاست، ۳(۱۹)، ۴۱-۸۸.
۱۵. شیروی، عبدالحسین و داستانپور حسین‌آبادی، محمدابراهیم (۱۴۰۰). بررسی الزامات قانونگذاری در حمایت از تولید داخلی از طریق الزام سهم داخل. مطالعات حقوق عمومی، ۵۱(۲)، ۷۶۳-۷۸۱.
۱۶. عبدالعزیز شهربابکی، آزاده (۱۳۹۹). روش‌های ارتقای کیفیت قوانین. مطالعات حقوق عمومی، ۵۰(۲)، ۷۵۷-۷۷۰.
۱۷. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۵). مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار. مجلس و راهبرد، ۲۳(۸۷)، ۱۶۳-۲۰۰.
۱۸. مرکزالمیری، احمد (۱۴۰۰). ملاحظاتی در انجام فرایند ارزیابی تأثیرات پیشینی در ایران. حقوق‌اداری، ۸(۲۶)، ۱۹۵-۲۱۷.
۱۹. وکیلان، حسن (۱۳۹۴). بررسی نقش و نحوه تأثیر گروه‌های ذی‌نفع در سیاستگذاری برای فضای کسب‌وکار. دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق) دوره جدید، ۲۲(۸)، ۶۸-۹۶.

ج) گزارش‌های پژوهشی

۲۰. بانک جهانی (۱۳۹۳). «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.
۲۱. بانک جهانی (۱۳۹۱). «مقررات‌گذاری بهتر برای رشد». ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی‌جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل ۱۲۸۲۳.
۲۲. جواد، شاهین و زمانی، رضا (۱۳۹۲). «بررسی و مقایسه الزامات و قوانین کارآفرینی و کسب‌وکار در ایران و آمریکا». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۵۷۲.
۲۳. مرکز پژوهش‌های اتاق ایران (مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی و پایش اصل ۴۴) (۱۴۰۰). «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران؛ بهمن ۱۴۰۰». دوره بیست‌ویکم.
۲۴. مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۹). «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.
۲۵. هان، رابرت دبلیو. و تتلاک، پل سی (۱۳۹۲). «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.
۲۶. وزارت صنعت کانادا (۱۳۹۱). «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.

۲. انگلیسی

A) Books

1. Ellison, R. (2018). *Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
2. Kirkpatrick, C., & Parker, D. (2013). *Regulation Impact Assessment: An Overview*. translated by Moslem Aghaie Toogh, in: Colin Kirkpatrick and David Parker (Editor), *Regulatory Impact Assessment; Towards Better Regulation*. translated by the group of translators, Tehran: Khorsandi, [Legal Vice President].
3. Mousmouti, M. (2019). *Designing Effective Legislation*. Cheltenham: Edward Elgar.

B) Research reports

4. Jones, L, & Graf, S., "Canada's Regulatory Burden", August 2001, Available online at: www.fraserinstitute.ca.
5. OECD (2007). "Cutting Red Tape: Administrative Simplification in the Netherlands", Paris: OECD Publishing.
6. OECD (2014) "Measurement and Reduction of Administrative Burden in Greece: An Overview of 13 Sectors", Paris: OECD Publishing.
7. Swedish Agency for Growth Policy Analysis, "The Economic Effects of the Regulatory Burden", Report 2010: 14, Available online at: www.growthanalysis.se.