معاونت مجلس

تشکل‌ها و امور اجتماعی

مهر ۱۴۰۵

«پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار»

گامی برای افزایش ثبات و پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار

امور مجلس

معاونت مجلس، تشکل‌ها و امور اجتماعی

فهرست مطالب

مقدمه ۱

معرفی «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار» ۲

دو ماه نخست پایش؛ بهبود نسبی و تداوم مسئله ۲

مشارکت بخش خصوصی و مسئله سنجش اثرگذاری ۳

محدودیت پوشش اطلاعاتی و تفسیر نتایج ۳

اهمیت پایش برای اصلاح فرایند مقرره‌گذاری ٤

الزامات اثربخشی پایش در مراحل بعد ۵

جمع‌بندی ۵

مقدمه

یکی از عوامل مؤثر بر پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار، آگاهی به‌موقع فعالان اقتصادی از مقررات در دست تدوین، فرصت مشارکت در فرایند تنظیم آنها و دسترسی به متن نهایی و معتبر مقررات است. انتشار ناگهانی بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، یا تغییر رویه‌های اداری بدون اطلاع‌رسانی و فرصت اظهارنظر، می‌تواند هزینه انطباق بنگاه‌ها را افزایش دهد و برنامه‌ریزی اقتصادی را دشوار کند. از این رو، ارزیابی نه‌فقط محتوای مقررات، بلکه چگونگی تدوین، انتشار و اصلاح آنها نیز برای بهبود محیط کسب‌وکار اهمیت دارد. از این حیث، یکی از دستاوردهای بالقوه این پروژه آن است که رعایت الزامات قانونی را از موضوعی صرفاً حقوقی و اداری به مسئله‌ای قابل مشاهده و قابل ارزیابی در سیاست‌گذاری اقتصادی تبدیل می‌کند. چنین رویکردی می‌تواند به افزایش حساسیت دستگاه‌ها نسبت به نحوه تدوین و انتشار مقررات کمک کند و در صورت همراهی با پیگیری مؤثر، زمینه پاسخگویی بیشتر مراجع مقرره‌گذار را فراهم آورد. این ظرفیت، به‌ویژه برای فعالان اقتصادی اهمیت دارد؛ زیرا پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار فقط به محتوای تصمیم‌های دولت وابسته نیست، بلکه به شفافیت و قابلیت پیش‌بینی فرایند اتخاذ این تصمیم‌ها نیز بستگی دارد.

در چنین زمینه‌ای، انتشار گزارش‌های ماهانه «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار» (ارزیابی عملکرد مراجع وضع مقرره در مقرره‌گذاری و رعایت الزامات مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار) را باید فراتر از انتشار یک گزارش آماری معمولی دانست. این پایش که از مردادماه ۱۴۰۵ منتشر شده، مقررات و پیش‌نویس‌های مؤثر بر محیط کسب‌وکار را شناسایی می‌کند و این امر را مورد ارزیابی قرار می‌دهد که فرایند وضع آنها تا چه اندازه با الزامات قانونی مرتبط سازگار بوده است. از جمله پرسش‌های اصلی آن است که آیا پیش از تصویب مقرره، پیش‌نویس در «پایگاه ملی اطلاع رسانی قوانین و مقررات کشور» (dotic.ir) در اختیار ذی‌نفعان قرار گرفته، فرصت قانونی اظهارنظر فراهم شده، دیدگاه‌های بخش خصوصی امکان ورود به فرایند را یافته و متن نهایی در مرجعی رسمی و قابل دسترس منتشر شده است یا خیر.

در نظام مقرره‌گذاری / مقرراتگذاری، مسئله صرفاً شمار مصوبات نیست؛ بلکه نحوه اطلاع‌رسانی، فرصت مشارکت، روشن بودن مهلت‌ها و دسترسی به متن معتبر نیز اهمیت دارد. مقرراتی که بدون اطلاع قبلی یا از مسیرهای فرعی و پراکنده در خصوص کسب‌وکار وضع می‌شوند، می‌توانند هزینه رعایت مقررات و ریسک برنامه‌ریزی را افزایش دهند. پایش منتشرشده از سوی مرکز بهبود کسب‌وکار اتاق ایران، در چارچوب تفاهم‌نامه همکاری پنج‌جانبه میان اتاق ایران، معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری، وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت کشور و دفتر هیئت دولت، به همین مسئله می‌پردازد. این همکاری ظرفیت آن را دارد که رابطه دولت و بخش خصوصی را به سازوکاری نظام‌مند برای مشاهده، سنجش، گفت‌وگو و اصلاح تبدیل کند و اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و مقررات مربوط، را قابل رصد و پیگیری کند.

معرفی «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار»

بر اساس دو گزارش مرداد و شهریور ۱۴۰۵، فرایند پایش بر رصد روزانه مقررات و پیش‌نویس‌های منتشرشده در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، پرتال دستگاه‌ها و برخی پایگاه‌های خبری استوار است. برای هر مورد، موضوع مقرره یا پیش‌نویس، مرجع تصویب و ابلاغ، تاریخ‌ها، وضعیت انتشار پیش‌نویس و وضعیت دسترسی به متن نهایی بررسی می‌شود. گزارش، میان مقرراتی که طبق مبنای مورد استفاده در پایش، از الزام انتشار پیش‌نویس مستثنا شده‌اند و موارد مشمول این الزام، تفکیک قائل می‌شود. همچنین، پیش‌نویس‌هایی که تا پایان ماه به مقرره نهایی تبدیل نشده‌اند، صرفاً به همین دلیل، تخلف تلقی نشده‌اند .

با این حال، ارزیابی فرایند مقرره‌گذاری با ارزیابی کیفیت ماهوی مقررات یکسان نیست. بررسی انتشار پیش‌نویس، رعایت مهلت اظهارنظر و دسترسی به متن نهایی، میزان رعایت برخی الزامات شکلی و فرایندی را نشان می‌دهد؛ اما به‌تنهایی روشن نمی‌کند که مقرره از نظر ضرورت، تناسب، تأثیرات اقتصادی، هزینه‌های تحمیل‌شده به بنگاه‌ها یا میزان تحقق هدف مورد نظر، تا چه اندازه مطلوب است. بنابراین، نتایج این پایش را باید گامی برای بهبود فرایند مقرره‌گذاری دانست، نه ارزیابی نهایی کیفیت همه مقررات مؤثر بر کسب‌وکار.

در مجموع، پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار سه بُعد را قابل مشاهده می‌کند: حجم و حوزه مقررات شناسایی‌شده، کیفیت زمانی و شکلی فرایند، و میزان فراهم بودن امکان مشارکت ذی‌نفعان. مقرره‌ای که پیش از تصویب اعلام می‌شود و فرصت نقد آن وجود دارد، از نظر پیش‌بینی‌پذیری، وضع متفاوتی با مقرره‌ای دارد که ناگهانی تصویب و ابلاغ می‌شود؛ هرچند کیفیت نهایی مقرره به عوامل دیگری نیز وابسته است.

دو ماه نخست پایش؛ بهبود نسبی و تداوم مسئله

گزارش مردادماه ۱۴۰۵، تعداد ۸۳ مقرره مرتبط با محیط کسب‌وکار را که از سوی ۱۲ دستگاه و نهاد شناسایی شده بود، بررسی کرده است. از این تعداد، ۳۵ مقرره بر اساس طبقه‌بندی گزارش به‌دلیل ماهیت ابلاغی، از الزام انتشار پیش‌نویس مستثنا بوده‌اند. در نتیجه، ۴۸ مورد مشمول بررسی از حیث انتشار پیش‌نویس باقی مانده است؛ از میان آنها، ۶ مورد با انتشار پیش‌نویس همراه بوده و ۴۲ مورد بدون انتشار پیش‌نویس شناسایی شده‌اند. بنابراین، بر مبنای داده‌های مردادماه، اکثریت موارد مشمول بررسی، از مسیر انتشار پیش‌نویس عبور نکرده‌اند. در شهریورماه، ۱۰۶ مقرره شناسایی و پایش شده است. از این تعداد، ۵۰ مورد در گروه مقررات مستثنا از الزام انتشار پیش‌نویس قرار گرفته‌اند و ۵۶ مورد مشمول بررسی بوده‌اند. در میان موارد مشمول، ۱۱ مورد با انتشار پیش‌نویس همراه بوده و ۴۵ مورد بدون انتشار پیش‌نویس شناسایی شده‌اند.

مقایسه نسبی نتایج پایش مورد بحث در دو ماه مرداد و شهریور نشان می‌دهد که سهم مقررات همراه با انتشار پیش‌نویس از ۱۲٫۵ درصد موارد مشمول بررسی در مردادماه به حدود ۱۹٫۶ درصد در شهریورماه رسیده است (افزایشی در حدود ۷ درصد). با این حال، در شهریورماه نیز ۴۵ مورد از ۵۶ مورد مشمول بررسی، معادل حدود ۸۰ درصد، فاقد پیش‌نویس منتشرشده بوده‌اند.

ازاین‌رو، تغییر مشاهده‌شده می‌تواند نشانه‌ای اولیه از بهبود باشد، اما میزان رعایت الزام همچنان پایین است. مقایسه دو ماه به‌تنهایی برای اثبات شکل‌گیری روندی پایدار کافی نیست و ارزیابی آن به تداوم پایش در ماه‌های بعد نیاز دارد.

در شهریورماه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و زیرمجموعه‌های آن با ۳۵ مقرره، وزارت صنعت، معدن و تجارت و زیرمجموعه‌های آن با ۳۰ مقرره و بانک مرکزی با ۲۳ مقرره، بیشترین تعداد موارد شناسایی‌شده را داشته‌اند. همچنین، در همین ماه، ۲۰ مورد مقرره فاقد پیش‌نویس توسط بانک مرکزی و ۸ مورد توسط وزارت جهاد کشاورزی احصاء شده است. این ارقام، مواردی را برای بررسی بیشتر برجسته می‌کنند؛ بااین‌حال، تعداد کل مقررات یا تعداد موارد فاقد پیش‌نویس، به‌تنهایی برای رتبه‌بندی عملکرد دستگاه‌ها کافی نیست.

برای ارزیابی دقیق‌تر عملکرد دستگاه‌ها، باید تعداد موارد مشمول الزام انتشار پیش‌نویس، تعداد موارد رعایت‌شده و رعایت‌نشده و نسبت هر یک به کل موارد مشمول، به تفکیک دستگاه منتشر شود. این روش امکان مقایسه منصفانه‌تری فراهم می‌کند و مانع از آن می‌شود که دستگاهی صرفاً به دلیل وضع یا شناسایی مقررات بیشتر، دارای عملکرد ضعیف‌تر تلقی شود. اطلاعات فعلی می‌تواند مبنای شناسایی موارد نیازمند بررسی باشد، اما رتبه‌بندی معتبر به داده‌های تفصیلی‌تر نیاز دارد.

مشارکت بخش خصوصی و مسئله سنجش اثرگذاری

بر اساس گزارش شهریورماه، اتاق ایران در مهلت مقرر درباره سه پیش‌نویس اظهارنظر کرده است؛ از جمله پیش‌نویس «دستورالعمل ارزیابی صلاحیت سازندگان داخلی و تأمین‌کنندگان کالا و تجهیزات صنعت نفت» و دو پیش‌نویس مرتبط با تعرفه‌های خدمات بندری و دریایی. در اظهارنظر اتاق درباره پیش‌نویس دستورالعمل صنعت نفت، موضوعاتی از جمله معیارهای ارزیابی سازندگان داخلی، موانع ثبت سفارش و تأمین مواد و قطعات مطرح شده است. معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری نیز نظرات اتاق درباره پیش‌نویس مربوط به صنعت نفت را به دستگاه مربوط منعکس کرده و پیگیری نتیجه را خواستار شده است. این اقدام نمونه‌ای از ورود نظر بخش خصوصی به مسیر رسمی بررسی پیش‌نویس است؛ بااین‌حال، ارزیابی میزان اثرگذاری مشارکت، مستلزم اطلاع از نحوه بررسی پیشنهادها، دلایل پذیرش یا رد آنها و تغییرات احتمالی متن نهایی است. در کنار این نمونه مثبت، دامنه مشارکت بخش خصوصی در اظهارنظر درباره پیش‌نویس‌ها همچنان محدود است و توسعه آن می‌تواند یکی از محورهای تکمیل این تجربه باشد. ضروری است برای اجرای مؤثر مواد (۲۴) و (۳۰) و مقررات مربوط، نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی (به‌طور خاص اتاق‌ها) سازوکار اظهارنظر درباره پیش‌نویس‌های مقررات در موعد مقرر را طراحی و اجرا کنند.

محدودیت پوشش اطلاعاتی و تفسیر نتایج

در گزارش شهریور تصریح شده است که موارد احصاءشده، حاصل رصد روزانه منابع رسمی و برخی منابع عمومی است و مقرراتی که دستگاه‌ها از مسیرهای مذکور منتشر نکرده‌اند، در بررسی قرار نگرفته‌اند. این محدودیت در تفسیر نتایج اهمیت دارد: آمار منتشرشده تصویری از مقررات و پیش‌نویس‌های قابل شناسایی از طریق منابع مورد استفاده ارائه می‌کند و لزوماً تمام مقررات وضع‌شده در دوره مورد بررسی را در بر نمی‌گیرد. ازاین‌رو، بدون اطلاعات تکمیلی نمی‌توان نسبت‌های گزارش‌شده را به کل مقرراتگذاری دستگاه‌های اجرایی تعمیم داد. انتشار کامل و منظم مقررات از سوی دستگاه‌ها و ثبت اطلاعات مربوط به مراحل تدوین، نظرخواهی و ابلاغ در بسترهای رسمی و قابل دسترس، هم قابلیت اتکای پایش را افزایش می‌دهد و هم امکان پاسخگویی

دقیق‌تر دستگاه‌ها را فراهم می‌کند. این محدودیت، اهمیت اجرای منظم تکالیف انتشار و دسترسی عمومی را برجسته می‌سازد، اما در عین حال باید هنگام تفسیر آمار و مقایسه عملکرد دستگاه‌ها در اجرای مواد قانونی و مقررات مورد بحث، در نظر گرفته شود

اهمیت پایش برای اصلاح فرایند مقرره‌گذاری

تدوین و انتشار گزارش‌های پایش می‌تواند اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» را تقویت کند؛ زیرا تکالیف قانونی را به مؤلفه‌هایی تبدیل می‌کند که امکان بررسی و پیگیری آنها وجود دارد. انتشار پیش‌نویس، رعایت مهلت اظهارنظر، دریافت دیدگاه‌ها و انتشار متن نهایی، از جمله مراحل قابل رصد هستند. ثبت منظم این اطلاعات، سابقه‌ای از عملکرد دستگاه‌ها، موارد رعایت و موارد نیازمند اصلاح ایجاد می‌کند که می‌تواند در اصلاح دستورکارهای داخلی و ارزیابی عملکرد مورد استفاده قرار گیرد.

پایش مورد بحث همچنین می‌تواند آگاهی ذی‌نفعان از امکان مشارکت را افزایش دهد. فعال اقتصادی زمانی می‌تواند درباره پیش‌نویس اظهارنظر کند که از وجود آن، مهلت نظرخواهی و مرجع دریافت نظر مطلع باشد. بااین‌حال، فراهم بودن فرصت اظهارنظر به‌تنهایی کافی نیست؛ باید مشخص شود نظرات دریافت‌شده چگونه بررسی شده‌اند و در صورت رد پیشنهادها، آیا دلایل تصمیم به‌طور روشن ثبت شده است یا خیر. اهمیت این رویکرد در شرایطی بیشتر می‌شود که تورم مقررات صرفاً به زیاد بودن تعداد قوانین و مقررات محدود نیست و انباشت دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های متعارض و تغییرات ناگهانی آنها را نیز در بر می‌گیرد. هر تغییر پیش‌بینی‌ناپذیر می‌تواند بنگاه را به بازنگری در قراردادها، برنامه تولید، زنجیره تأمین یا تصمیم سرمایه‌گذاری وادار کند. انتشار پیش‌نویس و دریافت نظر در مرحله پیش از تصمیم نهایی می‌تواند بخشی از هزینه‌های اصلاح و ناسازگاری را به مرحله‌ای منتقل کند که تغییر تصمیم هنوز کم‌هزینه‌تر است؛ هرچند به‌تنهایی همه مشکلات ناشی از تورم مقررات را برطرف نمی‌کند.

برای آنکه «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار» به اصلاح فرایند منجر شود، باید مراحل تدوین، اعلام عمومی، دریافت و بررسی نظرها، تصمیم‌گیری، انتشار متن نهایی و ارزیابی اجرای مقرره تا حد امکان قابل پیگیری باشند. همچنین، استثناها باید مستند شوند و مسئولیت هر مرحله روشن باشد. برای بهره‌گیری کامل از ظرفیت گزارش‌ها، ضروری است انتشار نتایج با پیگیری موارد شناسایی‌شده و پاسخگویی دستگاه‌ها همراه شود.

یکی از امتیازهای مهم این پروژه آن است که برای آغاز اثرگذاری، لزوماً به ایجاد ساختارهای جدید یا صَرف هزینه‌های سنگین نیاز ندارد و می‌تواند بر ظرفیت‌های قانونی، نهادی و اطلاعاتی موجود تکیه کند. همین ویژگی، امکان پیگیری تدریجی و عملی اصلاحات را افزایش می‌دهد. در عین حال، ارزش کار انجام‌شده را نباید صرفاً در کم‌هزینه بودن آن جست‌وجو کرد؛ ایجاد یک سازوکار منظم برای شناسایی مقررات، بررسی نحوه رعایت الزامات قانونی و انتشار نتایج، خود گامی مهم برای فراهم کردن زمینه اصلاح رویه‌های مقرره‌گذاری است. تداوم این مسیر می‌تواند به انباشت تجربه، شناخت دقیق‌تر موانع اجرایی و فراهم شدن زمینه پاسخگویی بیشتر دستگاه‌ها کمک کند. البته تحقق این ظرفیت به همراهی مراجع مقرره‌گذار و تبدیل نتایج پایش به اقدامات اصلاحی وابسته است؛ زیرا بدون پیگیری مستمر، حتی دقیق‌ترین گزارش‌ها نیز ممکن است تأثیر محدودی بر رویه‌های اجرایی داشته باشند.

الزامات اثربخشی پایش در مراحل بعد

برای آنکه پایش مقرره‌گذاری از مرحله شناسایی و گزارش موارد به سازوکاری مؤثر برای اصلاح رویه‌های مقرراتگذاری تبدیل شود، چند اقدام مکمل ضروری است. نخست، نتایج باید به تفکیک دستگاه و با شاخص‌های قابل مقایسه منتشر شوند تا میزان رعایت الزامات، مستقل از حجم مقررات هر دستگاه، قابل ارزیابی باشد. دوم، موارد عدم رعایت باید به دستگاه مربوط منعکس و نتیجه پیگیری آنها در گزارش‌های بعدی مشخص شود. سوم، علاوه بر انتشار پیش‌نویس، وضعیت توجه و ملاحظه به نظرات بخش خصوصی و تغییرات احتمالی متن نهایی نیز ثبت شود تا میزان اثرگذاری مشارکت قابل سنجش باشد. چهارم، دامنه پوشش پایش و موارد خارج از دسترس آن به‌روشنی گزارش شود تا نتایج از قابلیت اتکای بیشتری برخوردار باشند. در مرحله بعد، می‌توان از نتایج انباشته پایش برای شناسایی موانع تکرارشونده، بررسی علل عدم رعایت الزامات و طراحی اقدامات اصلاحی متناسب با هر دستگاه استفاده کرد. به این ترتیب، پایش صرفاً به ثبت موارد تخلف یا نقص محدود نمی‌شود، بلکه می‌تواند به ابزاری برای یادگیری نهادی و اصلاح مستمر فرایند مقرره‌گذاری تبدیل شود.

جمع‌بندی

در مجموع، «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار» می‌تواند به بهبود اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و مقررات مربوط کمک کند؛ مشروط بر آنکه انتشار گزارش‌ها با پیگیری موارد عدم رعایت، ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و ثبت نتیجه رسیدگی به نظرات ذی‌نفعان همراه شود. نتایج دو ماه نخست، در کنار نشانه‌هایی از افزایش سهم انتشار پیش‌نویس‌ها، استمرار موارد فاقد پیش‌نویس و محدودیت پوشش اطلاعاتی را نیز نشان می‌دهد. ازاین‌رو، اهمیت اصلی این تجربه در تداوم پایش و تبدیل یافته‌های آن به اقدامات اصلاحی قابل سنجش است؛ مسیری که می‌تواند شفافیت فرایند مقرره‌گذاری را افزایش دهد و به پیش‌بینی‌پذیرتر شدن و ثبات بیشتر محیط کسب‌وکار کمک کند. در این چارچوب، آغاز و انتشار منظم گزارش‌های «پایش مقرره‌گذاری در حوزه کسب‌وکار» را باید اقدامی ارزشمند و شایسته تقدیر دانست؛ اقدامی که با تمرکز بر یکی از مسائل مؤثر بر محیط کسب‌وکار، زمینه‌ای برای بررسی مستندتر عملکرد مراجع مقرره‌گذار و پیگیری اجرای الزامات قانونی فراهم کرده است. اهمیت این تجربه، افزون بر یافته‌های هر گزارش، در ایجاد رویکردی مستمر برای رصد، ارزیابی و اصلاح فرایند مقرره‌گذاری است. تداوم این تلاش و بهره‌گیری از نتایج آن در تصمیم‌گیری‌های اجرایی می‌تواند به تقویت شفافیت، افزایش پاسخگویی و بهبود تدریجی ثبات و پیش‌بینی‌پذیری محیط کسب‌وکار کمک کند.