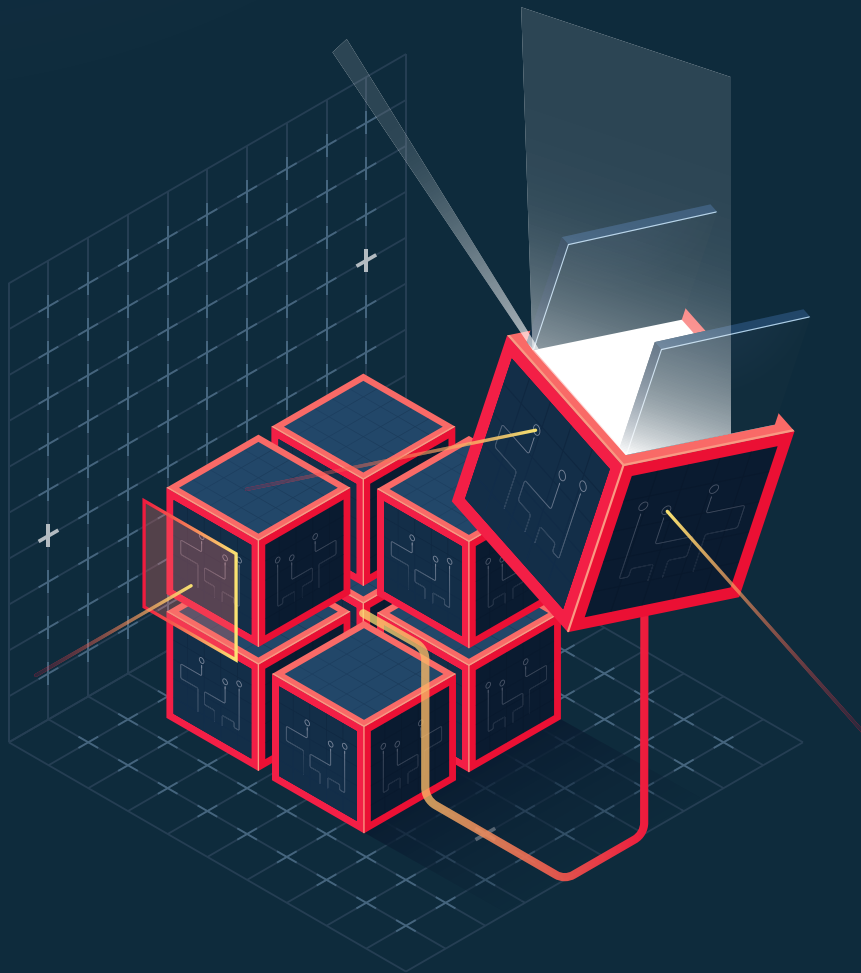




مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

# الزامات پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی موضوع ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار



شناسنامه گزارش



مرکز پژوهش‌های اتاق ایران

عنوان:

الزامات پیش‌بینی‌پذیری سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی  
موضوع ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

مدیریت مطالعات حقوقی و اجتماعی - شورای راهبردی بهبود محیط کسب و کار

تهیه‌کنندگان: محمد زائری - محمدرضا عبداللهی

بাহمکاری: شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی، معاونت استان‌ها و تشکل‌ها، معاونت کمیسیون‌ها، مجامع و شوراهای

ناظران علمی: حمیدرضا فولادگر، محمد قاسمی

تاریخ انتشار: مهر ۱۴۰۲

واژه‌های کلیدی: قوانین و مقررات، قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، بخش خصوصی، پیش‌بینی‌پذیری

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵



## فهرست مطالب

۵	چکیده
۶	مقدمه
۶	۱- امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و عوامل موثر بر آنها
۱۳	۲- دلایل مداخلات بی‌قاعده دولت در اقتصاد
۱۹	۳- شناسایی و طبقه‌بندی انواع سیاست‌ها، مقررات، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی با توجه به نوع و میزان حساسیت و اهمیت آنها
۲۹	جمع‌بندی
۳۱	منابع و ماخذ



## چکیده

بی‌ثباتی قوانین و مقررات و پیش‌بینی‌ناپذیر بودن آنها تبعات قابل توجهی بر امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری دارد. در این راستا، ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار با هدف تامین ثبات و امنیت اقتصادی برای فعالان اقتصادی و جلوگیری از تصویب و اجرای ضوابط و مقررات خلق‌الساعه و لزوم اطلاع صاحبان کسب‌وکارها از هرگونه تغییر در سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی در زمان مقتضی، مصوب و ابلاغ گردید.

بررسی‌ها حاکی از آن است که شرایط اقتصاد ایران طی سال‌های گذشته به گونه‌ای پیش‌رفته است که وضع قوانین و مقررات پیش‌بینی نشده تا حدی اجتناب‌ناپذیر بوده است. قرار گرفتن در معرض بحران‌های مختلف طبیعی، اجتماعی، امنیتی (مانند شیوع کرونا، تحریم، حوادث طبیعی و ...)، در کنار شرایط بی‌ثبات متغیرهای اقتصاد کلان (نرخ تورم بالا و جهش‌های ارزی متعدد)، عملاً سبب شده است تا سیاستگذار به قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری‌های پی در پی برای کاهش اثرات موارد مذکور روی آورد. همچنین وجود نهادهای متعدد متولی مقررات‌گذاری نیز یکی دیگر از عوامل وضع قوانین و مقررات خلق‌الساعه و پیش‌بینی‌ناپذیر بوده است. اولین گام در راستای کاهش پیش‌بینی‌ناپذیری قوانین و مقررات، حل ریشه‌های مذکور می‌باشد. هر چند بحران‌ها اجتناب‌ناپذیرند با این حال پیش‌بینی این بحران‌ها و اقدامات پیش‌دستانه برای کاهش اثرات این بحران‌ها می‌تواند تا حد زیادی نیاز به قانون و مقررات‌گذاری در دوره بحران را کاهش دهد. رفع عوامل بنیادی ایجادکننده بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان همانند ناترازی بودجه، ناترازی شبکه بانکی، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی و ... می‌تواند تا حد زیادی بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان را کاهش داده و نیاز به قاعده‌گذاری‌های بی‌ضابطه از قبیل قیمت‌گذاری‌های دستوری و تغییر مداوم نرخ‌ها در بازارهای مختلف را کاهش دهد. همچنین کاهش قابل توجه نهادهای مقررات‌گذار همچون شوراهای عالی، ستادها و ... از دیگر راهبردها برای کاهش حجم مقررات‌گذاری و پیش‌بینی‌پذیر نمودن آنها می‌باشد. تا زمان رفع ریشه‌های مذکور، ماده (۲۴) قانون بهبود محیط کسب‌وکار می‌تواند به کاهش اثرات بی‌ثباتی‌های ناشی از وضع قوانین و مقررات به صورت جدی کمک نماید. با این حال حوزه عمل ماده (۲۴)، بیشتر در خصوص سیاست‌های اقتصاد خرد و سیاست‌های بخشی دولت و نقش تنظیم‌گری آن موضوعیت دارد. زیرا سیاست‌های مرسوم اقتصاد کلان (سیاست مالی، پولی و ارزی) بیشتر از آنکه نیاز به اطلاع‌رسانی از قبل داشته باشند نیازمند طی کردن روال صحیح سیاستگذاری اقتصاد کلان است. در حوزه سیاست‌های تنظیمی و بخشی و اقتصاد خرد در متن گزارش برخی دسته‌ها و زمان پیشنهادی اطلاع‌رسانی قبل از اجراء، ارائه شده است.

## مقدمه

دخالت بیش از حد دولت در امور اقتصادی، نرخ‌گذاری‌های نامتناسب بر کالاها و خدمات تولیدی فعالان خصوصی و تعاونی، افزایش افسارگسیخته بهای کالاها و خدمات دولتی و در مجموع ناپایداری و عدم قابلیت پیش‌بینی‌پذیری قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های اقتصادی، اصلی‌ترین موانع بهبود محیط کسب و کار هستند. لذا اطلاع‌رسانی تغییرات در قوانین، مقررات، سیاست‌ها و نیز نرخ‌گذاری‌ها و همچنین ایجاد اطمینان خاطر برای فعالان اقتصادی از بابت ثبات قوانین، سیاست‌ها و نرخ‌ها تا چند سال آینده، محیط مناسب‌تری برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌نماید. قانون بهبود محیط کسب و کار و علی‌الخصوص ماده (۲۴) آن با هدف تامین ثبات و امنیت اقتصادی برای فعالان اقتصادی و جلوگیری از تصویب و اجرای ضوابط و مقررات خلق‌الساعه و لزوم اطلاع فعالان کسب و کارها از هرگونه تغییر در سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی در زمان مقتضی، مصوب و ابلاغ گردید. متن ماده (۲۴) به شرح ذیل است:

"ماده ۲۴- دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و ایجاد ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری، هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی را در زمان مقتضی قبل از اجراء، از طریق رسانه‌های گروهی به اطلاع عموم برسانند.

تبصره - هیات وزیران پس از کسب نظر مشورتی شورای گفت‌وگو، زمان موضوع این ماده را تعیین و اعلام می‌کند. مواردی که محرمانه بودن آن اقتضاء داشته باشد، با تشخیص بالاترین مقام دستگاه اجرائی، مستثنی است."

در این گزارش به بررسی الزامات اجرای این ماده قانونی پرداخته می‌شود. برای این موضوع ابتدا فلسفه وجودی ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار از منظر امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری مورد بررسی قرار گرفته و در ادامه عوامل و شاخص‌های موثر بر شفاف‌سازی سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی تبیین می‌گردد. شناسایی و طبقه‌بندی انواع سیاست‌ها، مقررات، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی با توجه به نوع و میزان حساسیت و اهمیت آنها و شناسایی مصادیق بارز سیاست‌ها، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی قابل اعلام قبل از اجراء، بخش پایانی این مطالعه خواهد بود.

## ۱- امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و عوامل موثر بر آنها

بر اساس مطالعه رسولی و فرزین‌وش (۱۳۹۴) امنیت اقتصادی را می‌توان نوعی خدمت یا کالای عمومی دانست که تولید آن از عهده فعالیت‌های بخش خصوصی در بازار بر نمی‌آید. این شکست بازار، زمینه را برای فعالیت بخش عمومی جهت تولید مثبت کالای عمومی، مهیا می‌سازد. با این حال، همیشه دولت‌ها موفق به انجام وظایف خود در زمینه استقرار امنیت نمی‌شوند. گاهی مواقع دولت‌ها به دلیل عدم

کارآیی قواعد حاکم بر نظام کشور و نامحدود بودن اختیارات آنها، خود دچار رفتارهایی می‌شوند که نه تنها کمکی به برقراری امنیت نمی‌کند، بلکه مخل آن نیز می‌شوند. برومند و دیگران (۱۳۸۷) نیز، امنیت اقتصادی را وضعیت باثباتی از شرایط و ساختار فعلی و افق معلوم و روشنی از آینده تعریف می‌کند که در آن، فرد، جامعه، سازمان و دولت، احساس رهایی از خطر می‌کنند و به طور بهینه به تولید، توزیع و مصرف ثروت می‌پردازند. به عبارت دیگر، یک جامعه را زمانی می‌توان از لحاظ اقتصادی ایمن دانست که ثبات در آن جامعه وجود داشته و خانوارها و بنگاه‌ها به عنوان مهمترین نهادهای اقتصاد و بازار بتوانند در محیط رقابتی سالم و با میزان اطلاعات یکسان به بهینه‌سازی رفتار خود بپردازند. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷) امنیت اقتصادی را نوعی خدمت یا کالای عمومی تعریف می‌کند که توسط نهادهای مالی، قضایی، انتظامی، اداری و مقررات‌گذار حکومتی تولید می‌شود و با فقدان یا کاهش آن، شهروندان اعم از تولیدکننده و مصرف‌کننده را با انواع مخاطرات جانی، مالی و روانی مواجه می‌سازد.

یکی از اجزای مهم امنیت اقتصادی، امنیت سرمایه‌گذاری است. بر اساس مطالعه مظفری و رهبر (۱۳۸۶)، امنیت سرمایه‌گذاری به وضعیتی گفته می‌شود که سرمایه‌گذار اطمینان دارد اصل سرمایه و سود او در مقابل عوامل برونزا و خارج از کنترل او ایمن است و از ارزش آن کاسته نمی‌شود. عوامل خارج از کنترل سرمایه‌گذار و مؤثر بر سودآوری و ارزش سرمایه‌گذار عبارتند از: سطح عمومی قیمت‌ها، عملکرد مدیریت دولتی، نظام پولی، ارزی، مالی، تجارت خارجی، مناطق آزاد، قوانین کار، تأمین اجتماعی و... مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گزارش سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران (۱۳۹۷) بیان می‌کند کشور یا جامعه‌ای امنیت سرمایه‌گذاری دارد که در مجموع دارای شش ویژگی به شرح ذیل باشد:

۱. مؤلفه‌های اقتصاد کلان و قوانین و مقررات آن باثبات باشند،

۲. تغییرات احتمالی مؤلفه‌های اقتصاد کلان و نیز قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی، شفاف و قابل پیش‌بینی باشد،

۳. اطلاعات مورد نیاز فعالان اقتصادی آن شفاف و در دسترس همگان باشد،

۴. حقوق مالکیت به طور همه جانبه‌ای توسط مقررات و نهادهای قضایی و انتظامی تضمین شده باشد، به طوری که تجاوز به حقوق مادی و معنوی دیگران یا نقض آنها، مقرون به صرفه نباشد،

۵. فساد مالی در روابط بخش عمومی و بخش خصوصی، وجود نداشته باشد،

۶. فرهنگ وفای به عهد، صداقت و درستی رواج داشته باشد.

حسین زاده بحرینی (۱۳۸۳) با بررسی گزارش‌های موسسات بین‌المللی عوامل امنیت زدا در اقتصاد ایران



را به ۵ حوزه اصلی اقتصادی، سیاسی، حقوقی، قضائی و امنیتی طبقه‌بندی کرده است. در حوزه اقتصادی دو دسته اصلی از عوامل شامل "مداخلات غیرمنطقی دولت در اقتصاد" و "ساختار اقتصاد کشور" شناسایی شده که در حوزه اول مواردی مثل وضع مقررات اضافی در زمینه کسب و کارهای داخلی و تجارت خارجی، دخالت غیرضروری در بازار کالاها و خدمات توسط دولت از طریق قیمت‌گذاری‌های بی‌مورد، دخالت غیر ضرور در بازار کار با تعیین حداقل مزد، وضع تعرفه‌های غیرمنطقی، اعمال نفوذ در فرایند تخصیص اعتبار و وضع سیاست‌های غیر بازاری از مهمترین عوامل امنیت زدا ذکر شده است.

این موضوع در پیمایش‌های دوره‌ای اتاق بازرگانی و مرکز پژوهش‌های مجلس نیز تایید می‌شود. بر اساس گزارش پایش ملی محیط کسب و کار ایران که به صورت فصلی و مطابق با ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار توسط اتاق ایران انجام می‌شود در چند دوره اخیر همواره "غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات" و "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" مهمترین مانع کسب و کار در کل کشور بوده است.

جدول ۱. مهمترین موانع کسب و کار بر اساس پایش محیط کسب و کار

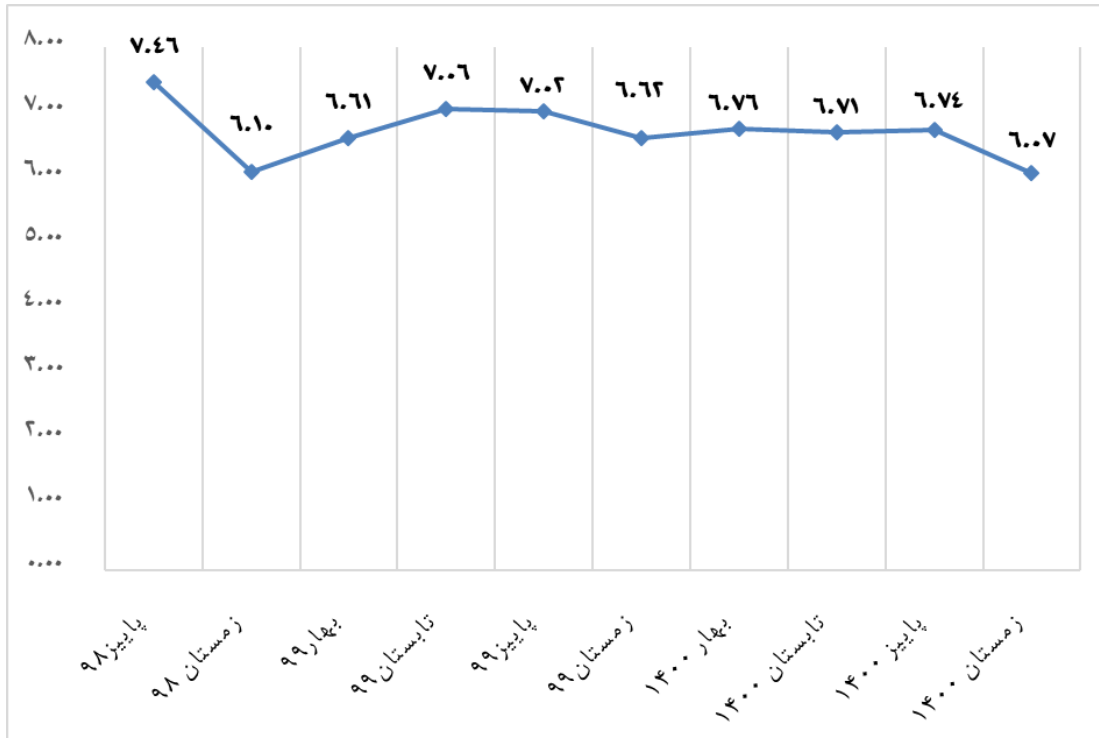
اولویت	اول	دوم	سوم
کل	زمستان ۱۴۰۱	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
	بهار ۱۴۰۲	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
اتاق بازرگانی ایران	زمستان ۱۴۰۱	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
	بهار ۱۴۰۲	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
اتاق تعاون ایران	زمستان ۱۴۰۱	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
	بهار ۱۴۰۲	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار

فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری در دستگاه‌های اجرایی	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	زمستان ۱۴۰۱	اتاق اصناف ایران
رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بهار ۱۴۰۲	

منبع: اتاق بازرگانی

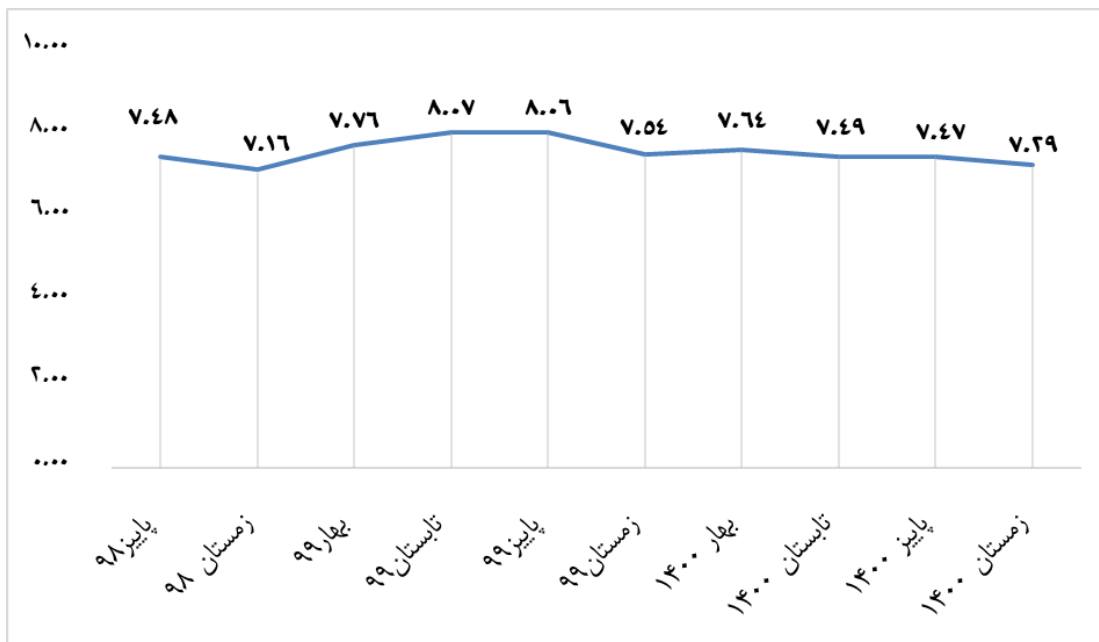
همچنین در گزارش‌های دوره‌ای پایش امنیت سرمایه‌گذاری که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس تهیه و منتشر می‌شود، از عواملی همچون عدم ثبات قیمت مواد اولیه و بی‌ثباتی یا قابل پیش‌بینی نبودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی، پیش‌بینی ناپذیری قوانین و مقررات، به‌عنوان مهمترین عوامل اثرگذار بر امنیت سرمایه‌گذاری از منظر فعالین اقتصادی نام برده شده است. شاخص امنیت سرمایه‌گذاری و زیرشاخص‌های آن بین ۰ تا ۱۰ محاسبه می‌شود که عدد ۱۰ نامناسب‌ترین (بدترین) و صفر مناسب‌ترین (بهترین) حالت است و اساساً بالاتر از ۵ بودن این شاخص و زیربخش‌های آن، نامطلوب ارزیابی می‌گردد. در نمودار شماره (۱) مشاهده می‌شود شاخص ثبات قوانین و مقررات در دوره پاییز سال ۱۳۹۸ تا زمستان سال ۱۴۰۰، بین ۶ تا ۷ در نوسان بوده که نشان‌دهنده وضعیت نامساعدی است. همچنین در این دوره شاخص‌های ثبات قیمت مواد اولیه و ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی نیز بین ۷ و ۸ در نوسان بوده‌اند که گویای وضعیتی نامطلوب است.

نمودار ۱. ثبات قوانین و مقررات - دوره زمانی پاییز ۱۳۹۸ تا زمستان ۱۴۰۰



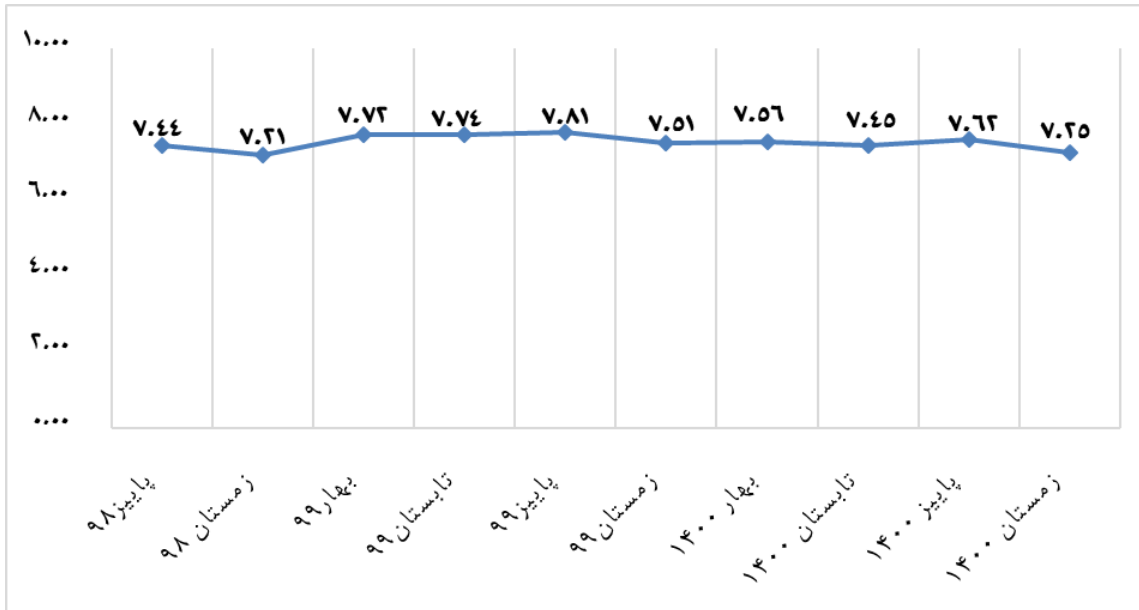
منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)

نمودار ۲. ثبات قیمت مواد اولیه - دوره زمانی پاییز ۱۳۹۸ تا زمستان ۱۴۰۰



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)

نمودار ۳. ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی - دوره زمانی پاییز ۱۳۹۸ تا زمستان ۱۴۰۰



منبع: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷)

پناهی و همکاران (۱۳۹۹) با بررسی همبستگی بین مقررات و بخش‌نامه‌ها در حوزه تجارت خارجی با عملکرد صادرات غیرنفتی دریافتند، زمانی که تعداد بخش‌نامه‌ها و مقررات بیشترین میزان صدور و ابلاغ قرار گرفته‌اند (سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۷) در سال بعد (سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۸)، بر صادرات غیر نفتی تاثیر محسوس و کاهشی داشته‌اند.

از دیگر تبعات تغییرات مداوم و پیش‌بینی نشده قوانین و مقررات، عدم وجود فرصت کافی برای ارزیابی اثرات وضع قوانین و مقررات است. یکی از تدابیر معمول برای ارتقای کیفیت قانون که در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است، انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)»<sup>۱</sup> پیش و پس از تصویب هر قانون است. ارزیابی تأثیرات پیشینی یا ارزیابی معطوف به گذشته، پیش از تصویب هر قانون، مقرر، آیین‌نامه، بخش‌نامه یا مانند این‌ها صورت می‌گیرد و هدف از آن، به دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه است (مرکز مالگیری، ۱۴۰۰). انواع هزینه‌های یک پیشنهاد سیاستی (یا قانونی) که توسط کمیسیون اروپا تنظیم شده است در جدول شماره (۲)، قابل ملاحظه است:

جدول ۲. هزینه‌های یک پیشنهاد سیاستی یا قانونی/مقرراتی

انواع هزینه‌ها	برای مسئولان اجرا	برای تابعان
هزینه بودجه‌ای	هزینه‌های مالی مستقیم از بودجه-هزینه‌های اداری برای مقامات دولتی- منابع انسانی موردنیاز برای مداخله	-
هزینه بررسی و مطالعه	هزینه‌های نظارت و اجرای سیاست	هزینه‌های به بار آمده در شناسایی و انتخاب مناسب‌ترین روش متابعت
هزینه متابعت	-	هزینه‌های مستقیم برای مخاطبان، برای متابعت از سیاست/قانون، شامل هزینه‌های اداری و هزینه‌های فرصت‌ها
هزینه انطباق (با قانون)	-	هزینه‌ها یا تخصیص دوباره منابع مالی به دلیل تغییرات پدید آمده ناشی از سیاست در رفتار (در رابطه با تولید یا مصرف)

Source: European Commission, Impact Assessment Guidelines (2005)

شایان ذکر است اتاق‌های بازرگانی انگلستان در گزارشی، هزینه مقررات اضافی و محل کسب و کارها را بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۰ برای کسب‌وکارهای بریتانیا، حدود ۹۰ میلیارد پوند برآورد کرده‌اند.<sup>۱</sup> همچنین اداره مدیریت و بودجه ایالات متحده در خلاصه وضعیت سال ۲۰۰۶ خود، هزینه‌های سالیانه مقررات عمده فدرال ایالات متحده را بین ساله‌های ۲۰۰۵-۱۹۹۵ در حدود ۳۷ تا ۴۴ میلیارد دلار برآورد نموده است. علاوه بر این هزینه سالیانه رعایت صرفاً مقررات حفاظت از محیط‌زیست در ایالات متحده، بیش از ۱۷۰ میلیارد دلار برآورد شده است.<sup>۲</sup>

در زمان تغییرات پیش‌بینی نشده‌ی قوانین و مقررات، زمان کافی برای طی شدن فرآیند مذکور و بررسی هزینه‌های اجرای سیاست در عمل وجود ندارد و این موضوع می‌تواند از کیفیت قوانین و مقررات بکاهد.

موارد مذکور نشان می‌دهد پیش‌بینی‌ناپذیری قوانین و مقررات یکی از مهمترین عوامل موثر بر امنیت سرمایه‌گذاری در ایران است. در بخش بعد به چرایی مداخلات غیرقابل پیش‌بینی دولت در اقتصاد پرداخته می‌شود.

1- Robin Ellison, Red Tape (2018)

۲- هان، رابرت دبلیو و پل سی. تتالک (۱۳۹۲)



## ۲- دلایل مداخلات بی‌قاعده دولت در اقتصاد

هایک<sup>۱</sup> در کتاب راه بردگی، بیان می‌کند دولت بایستی خود را به وضع قواعدی محدود کند که در موقعیت‌های مختلف به کار می‌رود و در هر امری که به شرایط زمانی و مکانی بستگی داشته باشد، آزادی افراد را محترم شمارد. اگر افراد توانایی استفاده موثر از دانش‌شان را در برنامه‌ریزی داشته باشند، پس باید قادر باشند فعالیت‌های دولت را که ممکن است بر این برنامه اثر بگذارند، پیش‌بینی کنند.

مرکز مالگیری (۱۴۰۰) برخی از دلایل مقررات‌گذاری بیش از حد را مواردی از جمله توسعه نظام اداری و نهادهای حکمرانی، قانونگذاری به مثابه راه حل در دسترس و فوری برای حل معضلات، بیش‌فعالی پارلمان‌ها در کارکرد قانون‌گذاری، غلبه قانون‌گذاری از طریق طرح بر قانون‌گذاری از طریق لایحه، شرایط بحرانی و خاص و تعدد مراجع مقررات‌گذار بیان می‌کند. از این موارد حداقل سه مورد را می‌توان به پیش‌بینی‌ناپذیری قوانین و مقررات، نسبت داد:

### ۱-۲- مقررات‌گذاری راه حلی در دسترس و فوری برای حل معضلات

بسیاری از سیاستگذاران معتقدند راه اصلی و اولیه برای درمان یک معضل، مقررات‌گذاری در خصوص آن است. با این حال ثورتون بیان می‌کند قانون به جای اینکه چارچوب قانونی برای "فعل" تعیین کند به شیوه‌ای مبهم و رازآلود به فعل میانجامد. مبتکران طرح‌های پیشنهادی بیشتر قائل به وضع قانون هستند تا بررسی قابلیت اجرا شدن آن به نحو کارآمد و منصفانه. وجود این انگاره ذهنی که حاکمیت قانون از مسیر وضع قوانین بیشتر میسر می‌شود، انگاره آسیب‌زایی است که منجر به تورم قوانین می‌شود. در واقع ابزار قانون و مقررات در تمشیت و ساماندهی معضلاتی که قانون‌گذار با هدف رفع آنها به وضع قانون و مقررات می‌پردازد، در موارد بسیاری ناکارآمد است. بر همین اساس است که صاحب‌نظران توصیه می‌کنند در چارچوب اعمال ابزارهایی مانند ارزیابی تأثیرات مقررات‌گذاری پیش از هر مقررره، ضرورت تصویب مقررره برای دستیابی به هدف مورد نظر ارزیابی شود. الیسون بیان می‌کند مقررات‌گذاران پیش از اقدام به تولید هر قانون و مقررره‌ای باید در خصوص برخی از اصول که به صورت گسترده مورد پذیرش قرار گرفته، تأمل کنند. این اصول عبارتند از:

\* معمولاً راه حل مقرراتی برای یک مساله وجود ندارد.

\* بدیل‌ها برای قانون می‌تواند به عنوان یک راه حل ارجحیت داشته باشد.

\* ارزیابی اثربخشی مقررات‌زدایی آسان نیست.

\* ترتیبات داوطلبانه می‌تواند بر ترتیبات اجباری ارجحیت داشته باشد.

\* استفاده از متقاعدسازی و صلاحیت‌های اختیاری می‌تواند بر قانون‌گذاری مرجح باشد.

\* سیاستگذار در موارد بسیاری قانون و مقررات را نه برای سیاستگذاری مناسب بلکه به عنوان جایگزینی از دیگر ابزارهای حکمرانی از جمله اصلاح بوروکراسی و به کارگیری ابزارهای نظارتی به کار می‌گیرد.

جدا از مطالب مذکور که بر گرفته از ادبیات حاکمیت قانون است، در حوزه مسایل اقتصادی مساله تا حد زیادی بغرنج‌تر و جدی‌تر است. به عنوان مثال در حالی که تورم دیگر مسئله بسیاری از اقتصادهای دنیا نیست و این موضوع برای آنها حل شده، اقتصاد ایران در ۵۰ سال گذشته همواره درگیر نرخ‌های تورم بالا و دو رقمی بوده است. از منظر اکثر اقتصاددانان تورم در ایران ناشی از ناترازی‌های اقتصاد کلان مثل ناترازی بودجه، ناترازی نظام بانکی و... است. با این حال سیاستگذار با وجود علم به این موضوع، در عمل برای حل معضل تورم به قیمت‌گذاری‌های دستوری روی آورده است. موضوع جالب آن است که این نوع حل مساله چه در سال‌های قبل از انقلاب و چه در سال‌های بعد از آن و در دولت‌های مختلف با نگرش‌های اقتصادی متفاوت، تداوم یافته است. احتمالاً حل مساله تورم از کانال کاهش ناترازی‌های اقتصاد کلان به دلیل وجود ذی‌نفعان متعدد، با هزینه سیاسی قابل توجهی برای مجریان روبرو خواهد بود، در حالی که قیمت‌گذاری‌های دستوری با تنزل مساله تورم ساختاری به دلالتی و بازار ناکارآمد، دولت را در نقش طرفدار حقوق مصرف‌کننده همراه با اقداماتی پوپولیستی، به عنوان ناجی در مقابل افزایش افسار گسیخته قیمت‌ها نشان می‌دهد. این رفتار را می‌توان در دوره‌های رشد قیمت که مردم توقع دارند دولتها اقدام فعالانه‌ای انجام دهند نیز، مشاهده نمود. در چنین شرایطی باز هم سیاستگذار به دلیل فشارهای سیاسی، قیمت‌گذاری دستوری را انتخاب می‌کند که نتیجه آن چیزی جز ایجاد ناترازی‌های جدی‌تر در اقتصاد و تشدید مساله تورم در سال‌های بعد نخواهد بود.

باید در نظر داشت که این نوع مواجهه سیاست‌گذار با مساله، صرفاً به تورم محدود نمی‌شود. برای مثال در موضوع حمایت از تولید نیز چنین الگویی قابل رصد است. در مساله حمایت از تولید ابتدا باید مشخص شود چه صنعتی، در چه منطقه‌ای و با چه چارچوبی بایستی در اولویت حمایت، قرار گیرد. پیش‌نیاز پاسخ به این سوالات، داشتن استراتژی توسعه صنعتی مبتنی بر سند آمایش سرزمین است. در حال حاضر در غیاب استراتژی توسعه صنعتی در کشور، رفتارهای سیاستگذار در مسئله حمایت از تولید، به وضع قوانین و مقررات بعضاً سردرگم و حتی در برخی موارد متعارض تقلیل یافته است.

در این موارد مهمترین راه‌کار، حل مسایل بنیادی اقتصاد کلان در جهت کاهش مداخلات دولت در اقتصاد است. در واقع تا زمانی که نرخ تورم دو رقمی و بالا در اقتصاد ایران تداوم داشته باشد قیمت‌گذاری



دستوری نیز همچنان در دستور کار سیاست‌گذار خواهد بود، بنابراین راهکار نهایی برای حل این معضل جدی اقتصاد ایران، تمهید جدی در جهت رفع ناترازی‌های بودجه، بانکی، صندوق‌های بازنشستگی و... خواهد بود.

وضع مقررات و بخش‌نامه‌های متعدد در جهت کاهش اثرات بی‌ثباتی‌های اقتصاد کلان در میان‌مدت، این مساله را تشدید خواهد نمود. برای نمونه قیمت‌گذاری دستوری در چند سال اخیر در صنعت خودرو این صنعت را زیان‌ده نموده است از طرفی زیان انباشته دو شرکت اصلی خودروساز به بیش از ۵۵ هزار میلیارد تومان رسیده<sup>۱</sup> و در سال ۱۳۹۹ بانک مرکزی به طور مستقیم به این دو شرکت نزدیک به ۱۰ هزار میلیارد تومان، خط اعتباری تخصیص داده است. در واقع قیمت‌گذاری دستوری منجر به زیان‌ده شدن این دو شرکت شده و زیان این دو شرکت نیز از محل پایه پولی، تامین اعتبار شده است. رشد پایه پولی نیز با تحت تاثیر قرار دادن رشد نقدینگی با وقفه‌ای کوتاه منجر به تورم و رشد قیمت‌ها در اقتصاد می‌شود. در واقع سیاستی که با هدف تثبیت قیمت یک کالای خاص اعمال شده در عمل منجر به بی‌ثباتی بیشتر اقتصاد کلان و لزوم مداخله بیشتر دولت شده است. ضمن اینکه قیمت‌گذاری‌های دستوری با کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری، تولید بالقوه را متاثر ساخته و رشد اقتصادی کشور را در بلندمدت تحت تاثیر قرار میدهد.

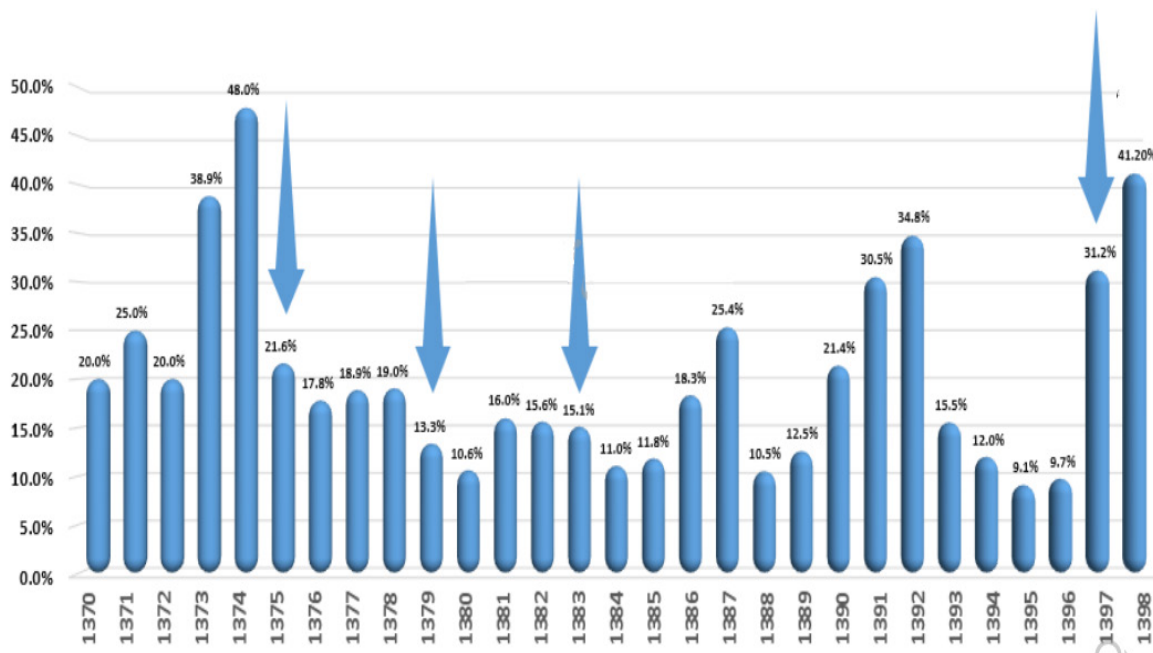
به طور کلی بررسی‌ها حاکی از آن است که در اقتصاد ایران هر زمان که اقتصاد با تکان‌های درونی و بیرونی (تغییر نرخ ارز، تشدید فشار تحریم‌ها، اتخاذ سیاست‌های ناکارآمد اقتصادی و...) مواجه شده است، اغلب برنامه تثبیت قیمت‌ها نیز به اجرا درآمده است و در بیشتر موارد نیز سیاست‌های فوق موفق نبوده‌اند؛ چراکه به رغم اصرار بر تثبیت قیمت‌ها تورم همچنان جهشی بوده است. به عبارت دیگر، تبلور این مسئله در تورم قوانین و مقررات در بحث قیمت‌گذاری و تنظیم بازار نمود یافته و به نوعی باعث اختلال در نظام اقتصادی کشور شده است. بنابراین به نظر می‌رسد اضافه کردن قوانینی از این دست به تنهایی باعث تنظیم بازار و کنترل قیمت‌ها نمی‌شود بلکه حتی ممکن است اتخاذ سیاست‌هایی از این دست، به عدم عرضه کالا، احتکار و... و در نتیجه ادامه جهش قیمت‌ها منجر شود. مطابق با نمودار شماره (۴)، با وجود اجرای برنامه‌های تثبیت قیمت در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۷۹، ۱۳۸۳ و ۱۳۹۷ همچنان تورم دورقمی بر اقتصاد کشور حاکم بوده است. با این توصیف، طرح تثبیت قیمت‌ها عملاً نتوانسته است تأثیری ماندگار و بلندمدت بر کنترل تورم بر جای گذارد. نتایج تبعی عدم موفقیت اجرای این سیاست‌ها را می‌توان در کمبود کالا در سطح عرضه با نرخ مصوب، افزایش احتکار، تعطیلی بسیاری از بنگاه‌ها به واسطه عدم

۱- به طور مشخص زیان انباشته مربوط به گروه ایران خودرو و گروه خودروسازی سایپا براساس صورت‌های مالی حسابرسی شده منتهی به ۱۴۰۰/۶/۳۱ به ترتیب برابر با حدود ۵۲ و ۴۸ هزار میلیارد تومان بوده است و زیان انباشته شرکت اصلی خودروسازی ایران خودرو و سایپا براساس صورت‌های مالی دوره مزبور به ترتیب برابر با حدود ۳۵ و ۲۰ هزار میلیارد تومان بوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۱).



دسترسی به مواد اولیه و واردی از این دست پیدا کرد که به وفور طی سال‌های اخیر رخ داده است (هرورانی و بهرامی، ۱۴۰۰).

### نمودار ۴. نرخ تورم و دوره‌های اجرای سیاست تثبیت



منبع: مرکز آمار ایران

## ۲-۲- مقررات‌گذاری در نتیجه وقوع بحران‌های طبیعی، اجتماعی، امنیتی (شیوع کرونا، حوادث طبیعی و...)

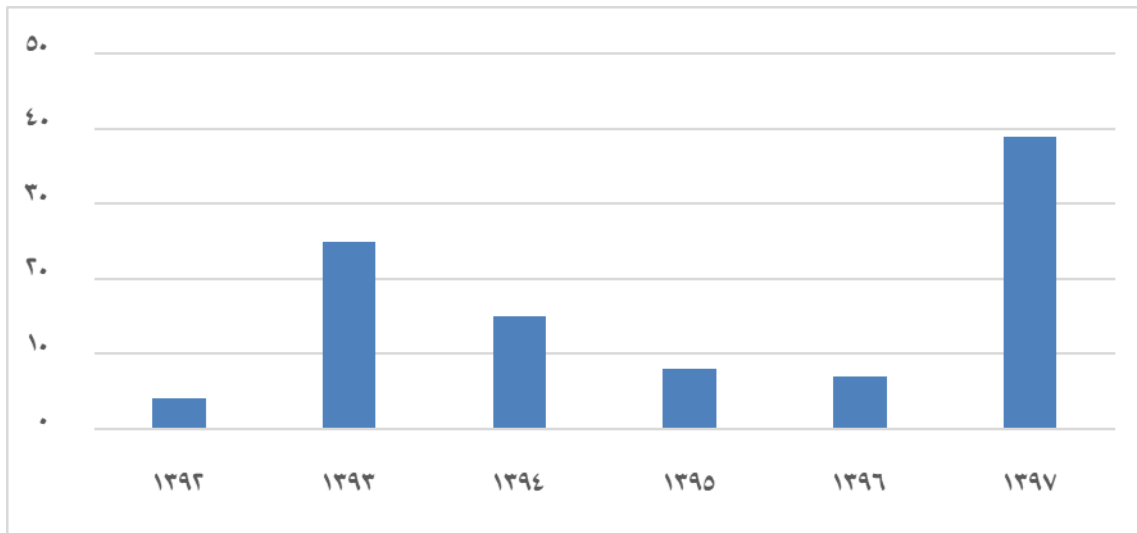
در مواقع بحران، تولید قوانین و مقررات به شدت افزایش می‌یابد. برای نمونه در دوره بحران مالی سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۰۸ در انگلستان به طور خاص در حوزه خدمات مالی تقریباً معادل ۶۰ هزار صفحه قوانین و مقررات به تصویب رسید. در ایالات متحده نیز قانون داد-فرانک<sup>۱</sup> با حدود ۲۳۰۰ صفحه برای جلوگیری از شکست‌های آینده بازار به تصویب رسید.<sup>۲</sup> به طور کلی مداخلات از جنس مقررات پیش‌بینی نشده دولت در مواجهه با بحران‌ها را می‌توان در ایران نیز پس از سال ۱۳۹۰ مشاهده کرد که با اعمال تحریم‌ها، رشد قوانین و مقررات شدت گرفت. آسیب‌های ناشی از فشارهای اقتصادی در حوزه‌های مختلف باعث مقررات‌گذاری در حوزه‌هایی مانند ارز، مالیات، تجارت خارجی و دیگر حوزه‌های مربوط شد. این حجم قابل توجه از تولید مقررات و بخش‌نامه‌ها با توجیه ضرورت مدیریت شرایط خاص، انجام گرفت. این موضوع در دور جدید تحریم‌ها از سال ۱۳۹۷ و همچنین شیوع ویروس کرونا از اواخر سال ۱۳۹۸ مجدداً شتاب گرفت. در

1- Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act

2- <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf>

نمودار شماره (۵)، تعداد دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مصوب در خصوص صادرات از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۷ نمایش داده شده است. همان‌گونه که مشاهده می‌شود حجم مصوبات در سال ۱۳۹۷ تحت تاثیر تحریم‌ها، رشد قابل توجهی داشته است.

نمودار ۵. تعداد دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های مصوب در خصوص صادرات از سال ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۷



منبع: پناهی و همکاران (۱۳۹۹)

در دوره‌های بحران‌های طبیعی نیز مثل وقوع سیل یا زلزله در یک منطقه خاص شاهد مقررات‌گذاری پیش‌بینی نشده بوده‌ایم. برای مثال در زمان وقوع سیل لرستان و خوزستان برخی محدودیت‌های تجاری برای برخی اقلام اعمال شد. بر اساس اعلام رئیس سازمان مدیریت بحران، ایران جزء ۱۰ کشور بلاخیز جهان است. این موضوع نشان می‌دهد کشور ما بیش از سایر کشورها در معرض ریسک بلایای طبیعی و در نتیجه نوسانات مقررات‌گذاری پس از آن قرار دارد.

یکی دیگر از انواع رفتار سیاستگذار در شرایط بحرانی اعمال عدم دسترسی به برخی زیرساخت‌های ارتباطی در نتیجه وقوع ناآرامی‌های اجتماعی می‌باشد. برای مثال در ناآرامی‌های آبان ۱۳۹۸ و مهر ۱۴۰۱ به دلیل مسائل امنیتی، اینترنت با اختلال جدی مواجه شد و بسیاری از کسب‌وکارها از این شرایط آسیب جدی دیدند. هر چند تا حدودی، مقررات‌گذاری‌های پیش‌بینی نشده در دوره بحران اجتناب‌ناپذیر است با این حال پیش‌بینی دولت از بحران‌های مختلف و چاره‌اندیشی پیش از وقوع آنها می‌تواند تا حد زیادی از تبعات بحران در حوزه مقررات‌گذاری بکاهد. در حوزه مالی ادبیات قابل توجهی در خصوص آزمون بحران (Stress Test) وجود دارد. در این حوزه مدیران ریسک با در نظر گرفتن احتمالی برای وقوع یک بحران خاص به عنوان مثال جهش قابل توجه نرخ ارز به ارزیابی اثرات آن بر پورتفوی سرمایه‌گذاری می‌پردازند.

چنین راهکاری در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی نیز قابل اجرا است. به طوری که با گسترش ابزارهای مدیریت، ریسک کسب و کارها را در مقابل نوسانات قوانین و مقررات پوشش دهد.

### ۲-۳- مقررات‌گذاری به دلیل تعدد نهادهای متولی

تعدد مراجع مقررات‌گذار در بسیاری از نظام‌ها یکی از دلایل اصلی وضع قوانین و مقررات پر تعداد و البته پیش‌بینی نشده می‌باشند. مطالعه‌ای برای انگلستان در مارس ۲۰۱۱ با هدف فرصت‌های کاهش بار قوانین سلامت و ایمنی بر کسب و کارها انجام شد و نتایج آن نشان داد ۳۵۰ مرجع محلی در حوزه سلامت و ایمنی مسئولیت دارند و بر این اساس توصیه شد که باید در جهت واگذاری اختیارات در این خصوص بازنگری صورت گیرد و نظارت‌های دقیق‌تری بر فعالیت‌های مراجع مقررات‌گذار اعمال شود.<sup>۱</sup> در ایران نیز وجود شوراهای عالی و اداری پر تعداد و موازی در کنار دستگاه‌های اجرایی و نهادهای عمومی منجر به تعدد نهادهای متولی و تصمیم‌گیر در یک حوزه خاص شده است. در حال حاضر فقط نزدیک به ۱۰۴ شورای عالی در کشور وجود دارد که به وضع قوانین و مقررات، می‌پردازند.<sup>۲</sup>

بررسی مجموعه عوامل وضع مقررات پیش‌بینی نشده توسط دولت نشان‌دهنده چند گزاره کلیدی است:

۱. با توجه به این که ایران جز ۱۰ کشور بلاخیز جهان است وقوع بحران‌های طبیعی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود با این حال پیش‌بینی و چاره‌اندیشی قبل از وقوع بحران‌ها، می‌تواند تا حد زیادی نیاز به وضع مقررات نامتعارف و پیش‌بینی نشده در دوران این بحران‌ها را کاهش دهد.

۲. وقوع نا آرامی‌های اجتماعی و امنیتی در سال‌های اخیر یکی از مهمترین عوامل وضع مقررات پیش‌بینی نشده به خصوص در حوزه زیرساخت‌های ارتباطی بوده است. توجه به ابعاد منفی ایجاد محدودیت‌های ارتباطی بر کسب و کارها، و پاسخگو بودن دولت در این خصوص، ضرورت دارد.

۳. بی‌ثباتی‌های تحمیل شده به اقتصاد ایران در نتیجه اعمال تحریم‌ها و وضع مقررات پیش‌بینی نشده قابل توجه در پی آنها، ضرورت مدیریت تنازعات بین‌المللی و تلاش در جهت کاهش آنها را دو چندان نموده است.

۴. در شرایطی که اقتصاد کشور تحت تاثیر بحران‌های مختلف قرار دارد تمرکز در تصمیم‌گیری و کاهش تعارضات سیاستی یکی از ضروریات سیاست‌گذاری است در این راستا کاهش قابل توجه شوراهای عالی و کارسپاری بر اساس میزان مسئولیت امری بدیهی است.

1- Elisson, op. cit., pp.7-8

2-<https://shenasname.ir/doctrin/6861-%D9%81%D9%87%D8%B1%D8%B3%D8%AA-%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7%D9%87%D8%A7%DB%8C-%D8%B9%D8%A7%D9%84%DB%8C-%DA%A9%D8%B4%D9%88%D8%B1>

۵. در شرایطی که اقتصاد کشور در نتیجه ناترازی‌ها و شوک‌های بیرونی دارای تورم دو رقمی و بالا و رشد اقتصادی منفی است و چشم‌اندازی نیز برای بهبود جدی این وضعیت وجود ندارد تداوم رویکرد فعلی یعنی مقررات‌گذاری به عنوان راه حلی در دسترس و فوری برای حل معضلات توسط دولت قابل انتظار خواهد بود. با این حال سیاستگذار بایستی به عواقب و پیامدهای چنین رویکردی کاملاً آگاه بوده و چشم‌انداز روشنی را برای بهبود این شرایط در بلندمدت ترسیم نماید و این وضعیت بحرانی را به عنوان توجیهی برای مقررہ‌گذاری‌های کنترلی و پیش‌بینی نشده، قرار ندهد.

مجموعه موارد مذکور نشان می‌دهد اساساً اقتصاد ایران بستری جدی برای وضع قوانین و مقررات پیش‌بینی نشده چه از منظر عوامل غیر قابل کنترل مثل بحران‌های طبیعی و چه از منظر عوامل قابل کنترل مثل تورم و ساختار تصمیم‌گیری است. از این منظر کمتر اقتصادی را می‌توان در جهان نام برد که در چنین شرایطی قرار داشته باشد. مجموعه موارد مذکور نشان می‌دهد گام اصلی برای پیش‌بینی پذیر شدن قوانین و مقررات، اصلاحاتی بنیادی در حوزه حل ناترازی‌های اقتصاد کلان و حل مسائل سیاست بین‌الملل و اصلاح ساختار نظام تصمیم‌گیری کشور می‌باشد. با این حال مسئولیت دولت در پاسخگویی نسبت به وضع مقررات و کاهش اثرات آن‌ها امری ضروری است.

### ۳- شناسایی و طبقه‌بندی انواع سیاست‌ها، مقررات، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی با توجه به نوع و میزان حساسیت و اهمیت آنها

مجموعه دخل و تصرف آگاهانه دولت در بعضی امور اقتصادی به منظور دستیابی به هدف اقتصادی مشخص را "سیاست اقتصادی"<sup>۱</sup> گویند. سیاست اقتصادی ممکن است برای حفظ یا توسعه اشتغال و کاهش بیکاری باشد؛ ممکن است برای هدف افزایش رفاه اقتصادی جامعه، توزیع عادلانه و یا توزیع مجدد ثروت، برای حفظ ثبات و ارزش پول ملی یا جلوگیری از تورم باشد و یا اصولاً ممکن است این سیاست‌ها در ارتباط با حفظ و موازنه تراز پرداخت‌ها در روابط اقتصادی با کشورهای دیگر اعمال شوند.<sup>۲</sup> سیاست‌های اقتصادی دولت را می‌توان از منظرهای مختلفی دسته‌بندی کرد. به طور مثال سیاست‌ها از منظر محیط کسب و کار و محدوده اثرگذاری آنها قابل طبقه‌بندی‌اند. براساس نظریه عمومی شین<sup>۳</sup>، عوامل محیطی معین در محیط کسب‌وکار به دو مجموعه شامل محیط اقتصادی و محیط نهادی، تفکیک می‌شوند:

عوامل محیط اقتصادی: محیط مالی، محیط اقتصاد کلان، محیط جغرافیایی (زیرساختار و خوشه‌ها) و ساختار تولید (صنایع و کشاورزی)،

1- Economic policies

۲- شریف، مصطفی (۱۳۸۷).

3- Shane, 2003

عوامل محیط نهادی: محیط سیاسی، محیط حقوقی، محیط فرهنگی، محیط آموزشی و علمی، محیط فناوری و نوآوری و ساختار دولت.

عوامل فوق‌الذکر بر فرآیند کارآفرینی که در واقع نقطه آغازین کسب‌وکار است، اثرگذارند.<sup>۱</sup>

راه دیگر دسته‌بندی سیاست‌ها، استفاده از طبقه‌بندی مصرف دولت بر حسب وظایف (COFOG)<sup>۲</sup> است. مصرف نهائی دولت با توجه به وظایف مختلفی که بر عهده دارد در ده گروه اصلی شامل خدمات امور عمومی؛ خدمات امور دفاعی و امنیتی؛ حفظ نظم و امنیت عمومی؛ امور اقتصادی؛ حفاظت از محیط زیست؛ مسکن و عمران شهری و روستایی؛ امور بهداشت و درمان؛ فرهنگ تربیت بدنی و گردشگری؛ آموزش و پژوهش؛ و رفاه اجتماعی، طبقه‌بندی می‌شود.

سیاست‌های اقتصادی در یک دسته‌بندی مرسوم، به دو دسته اصلی شامل "سیاست‌های اقتصاد کلان" و "سیاست‌های اقتصاد خرد"، تفکیک می‌شوند. سیاست‌های اقتصاد کلان شامل سیاست‌های پولی، مالی و ارزی است، و سیاست‌های اقتصاد خرد انواع سیاست‌های تنظیمی دولت مانند انواع قیمت‌گذاری در بازارهای مختلف و تغییرات نرخ‌های مالیاتی و تعرفه ای را در بر می‌گیرد:

**سیاست مالی<sup>۳</sup>** به کلیه اقدامات آگاهانه دولت در جهت تغییر در هزینه‌های جاری و عمرانی یا ترکیب آنها، تغییر در مالیات یا ترکیب آنها و پرداخت‌های انتقالی و کمک‌های بلاعوض برای اثرگذاری روی تقاضای کل گفته می‌شود. سیاست مالی اکثر دولت‌ها در قالب بودجه سالیانه دولت تعیین می‌گردد. در واقع در بودجه عمومی، انبساطی یا انقباضی بودن بودجه، هزینه‌های جاری و عمرانی، نرخ‌های مالیاتی و ... تعیین می‌شود در حال حاضر دولت مکلف است لایحه بودجه هر سال را تا ۱۵ آذرماه سال قبل به مجلس ارائه نموده و مجلس نیز به طور معمول قانون بودجه را تا پیش از پایان سال تصویب و ابلاغ می‌نماید. چنین مکانیسمی تا حد زیادی می‌تواند سیاست مالی را پیش‌بینی‌پذیر نماید. با این حال در سال‌های اخیر اولا بعضا دولت‌ها در ارائه لایحه بودجه تاخیر داشته‌اند و ثانيا فرایند بررسی لایحه بودجه تا حد زیادی زمان‌بر و همراه با تغییرات زیاد در متن لایحه بوده است. ضمن این که در این سال‌ها، با توجه به سخت بودن فرایند اصلاح قوانین دیگر، قانون بودجه محلی برای قانون‌گذاری در انواع حوزه‌های نامرتبط به این قانون بوده است. در واقع در صورتی که بودجه کارکرد اصلی خود را داشته باشد و به عنوان سند سیاست مالی دولت با پرهیز از قانون‌گذاری‌های زائد به موضوع اصلی خود بپردازد تا حد زیادی سیاست‌های اقتصادی پیش‌بینی‌پذیر خواهد شد. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

۱- سیاح، سید امیر (۱۳۹۵).

2- Classification Of Function Of Government

3- Fiscal Policy



اولاً لایحه بودجه در زمان خود به مجلس ارائه شود و مجلس نیز در زمانی مشخص ترجیحاً دو ماه پیش از پایان سال بودجه را مصوب نماید.

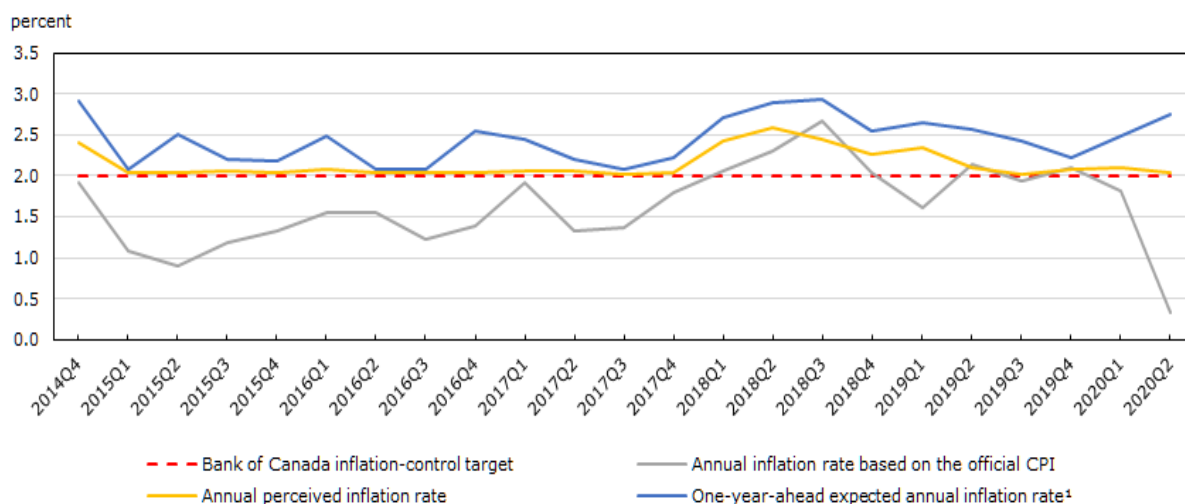
ثانیاً هم دولت و هم مجلس به بودجه به عنوان سند سیاست مالی نگاه کرده و از قانون‌گذاری در حوزه‌هایی که خود دارای قانون هستند در لایحه بودجه اکیدا خودداری نمایند. به عنوان مثال تعیین نرخ خوراک پتروشیمی‌ها که هر ساله یکی از دغدغه‌های بخش خصوصی است بایستی بر اساس فرمول مشخص و در قانون مربوط به خود تعیین شود و در قانون بودجه، نرخ‌گذاری در این خصوص ممنوع گردد.

در کشورهای مختلف قواعد متفاوتی برای پیش‌بینی‌پذیر نمودن قوانین وجود دارد. به عنوان نمونه در امریکا تاریخ اعمال هر قانون معمولاً ۳۰ روز بعد از تاریخ انتشار ثبت فدرال است. قوانین مهم (تعریف شده توسط فرمان اجرایی ۱۲۸۰۰) و قوانین اصلی (تعریف شده توسط قانون منصفانه اجرای نظارتی مشاغل کوچک)، باید دارای تاریخ اجرایی با تأخیر ۶۰ روزه باشند. امکان نقض این موارد صرفاً در شرایط اضطراری و برخی موارد خاص، وجود دارد.

**سیاست پولی<sup>۱</sup>** مجموعه تدابیری است که بانک مرکزی برای تغییر در حجم پول و نقدینگی در راستای تثبیت اوضاع اقتصادی، اعمال می‌کند. در خصوص این نوع سیاست نیز مهمتر از دانستن سیاست بانک مرکزی (به این معنی که بانک مرکزی چند ماه قبل از اجرای سیاست پولی آن را اعلام عمومی نماید)، داشتن رویکردی مشخص و قابل پیش‌بینی سیاستی می‌باشد. این موضوع در مورد سیاست ارزی نیز کاملاً مصداق دارد. در واقع در صورتی که بانک مرکزی سیاست ارزی بلندمدت خود را اعلام عمومی نماید (به عنوان مثال تثبیت نرخ ارز حقیقی) و در عمل نیز بانک در هر شرایطی به این سیاست پایبند باشد، اعتبار بانک مرکزی افزایش یافته و بی‌ثباتی از کانال سیاست‌های این بانک به میزان قابل توجهی کاهش خواهد یافت. در نمودار شماره (۶)، نرخ تورم انتظاری افراد در کانادا در کنار نرخ تورم هدف بانک مرکزی، ترسیم شده است. همان گونه که در این نمودار مشاهده می‌شود نرخ تورم احساس شده و انتظاری افراد، تطابق زیادی با نرخ تورم هدف بانک مرکزی دارد. این موضوع اهمیت اعتبار بانک مرکزی را در سیاست‌گذاری پولی و مالی نشان می‌دهد.

## نمودار ۶. نرخ تورم احساس شده و نرخ تورم رسمی کانادا

**Chart 1**  
**Bank of Canada's inflation control target, inflation rate based on the official CPI, perceived and expected inflation rates, Quarterly, 2014 to 2020**



1. Reflects the inflation rate consumers expect for the following year at the time they respond to the CSCE survey.

Sources: Statistics Canada, Consumer Prices program and Bank of Canada's Canadian Survey of Consumer Expectations (CSCE) program.

Source: Keshishbanoosy (2022) Source: Keshishbanoosy (2022)

در خصوص سیاست‌های اقتصاد خرد به خصوص سیاست‌های تنظیمی که جنس اکثرشان مقررات‌گذاری است، موضوع تا حد زیادی متفاوت از موارد فوق است. مهمترین ویژگی این دست سیاست‌ها آن است که عمدتاً به صورت مقررات‌گذاری توسط شوراهای عالی، ستادها، وزرا و دستگاه‌های اجرایی، تعیین می‌گردند. همان‌گونه که مطرح شد، پیش‌بینی‌پذیری قوانین در اکثر کشورها از طریق اعمال قانون با تاخیر مشخصی از زمان انتشار قانون، صورت می‌گیرد. در کشور ما نیز این موضوع ضرورتی انکارناپذیر است. در این زمینه ضرورت دارد سیاست‌هایی که باید در زمان مقتضی قبل از اجرا به اطلاع عموم برسند، به دو دسته به شرح ذیل تقسیم شوند:

\* قوانین موضوعه مصوب مجلس شورای اسلامی

\* سایر مصوبات هیئت وزیران و دستگاه‌های اجرائی (شامل دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها)

مشخصاً برخی موارد، جز قوانین محسوب می‌شوند و تغییر آن‌ها براساس رویه‌ی مشخص و از ساختار تغییر قانون پیگیری، خواهند شد (نرخ و قوانین مالیاتی از جمله این موارد است که ماهیت قانون داشته و هرگونه تغییر و یا اصلاح آن در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است).

همچنین تغییر برخی سیاست‌ها، رویه‌ها، مقرره‌ها و قوانین در حوزه‌های مختلف اقتصادی مانند کاهش



مجوزها و یا فرآیندها، کاهش نرخ‌های مالیاتی، استمهال، امهال، تقسیط و ... منجر به بهبود محیط کسب و کار و شرایط مرتبط با انجام فعالیت اقتصادی خواهند شد و لذا برای فعال اقتصادی مناسب است که این موارد همزمان با اعلام، اعمال و اجرا نیز گردند. لذا باید مولفه‌ها و شاخص‌هایی تعریف شوند تا بر اساس آن برخی اقدامات طبق زمان مشخص شده در جدول مرتبط با ماده (۲۴) صورت پذیرند و برخی دیگر همزمان با اعلام، اجرا شوند.

مصادیق بارز از سیاست‌ها، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی قابل اعلام قبل از اجراء

در جدول شماره (۳)، برخی مصادیق بارز در خصوص سیاست‌ها، رویه‌ها و برنامه‌های اقتصادی قابل اعلام قبل از اجراء به تفکیک حوزه سیاستی، ارائه شده است. با عنایت به اینکه فهرست تهیه شده حتی بعد از اعلام نظر کلیه ذی‌مدخلان، احتمالاً کماکان ناقص است و ممکن است مواردی در آن قید نشده باشد؛ لذا با تهیه فهرست و تصویب و ابلاغ آن نیز؛ همچنان اجرای ماده ۲۴ نیاز به رصد دقیق خواهد داشت. لذا باید بازنگری و به‌روزرسانی این فهرست در طول دوره‌های مشخص (به طور مثال ۲ ساله) در دستور کار باشد. در ضمن همان طور که در مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، تصریح گردیده و با توجه به ضرورت افزایش ثبات و امنیت اقتصادی و سرمایه‌گذاری و نیز اهمیت و الزام قانونی اطلاع‌رسانی موثر مقررات مرتبط با محیط کسب و کار و جلوگیری از آسیب و زیان به فعالان اقتصادی پیشنهاد می‌شود:

\* هرگونه تغییر سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اقتصادی در بازه زمانی مناسب پیش از اجراء، به اطلاع فعالان اقتصادی و تشکل‌های مربوطه برسد.

\* با توجه به لزوم اجرای مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، هرگونه آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه و مقرره مرتبط با محیط کسب و کار پس از هماهنگی و مشورت با اتاق‌ها و تشکل‌های بخش خصوصی صادر و اطلاع‌رسانی گردد.



جدول ۳. سیاست، مقرر و رویه اجرایی که لازم است مدتی قبل از اجرا، تغییرات آن‌ها به اطلاع عموم برسد به همراه

### زمان اعلام تغییرات

ردیف	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی موضوع	زمان پیشنهادی اعلام قبل از اجرا	دلایل توجیهی
۱	نرخ خرید تضمینی محصولات کشاورزی	آخر تیر ماه هر سال	<p>با توجه به شروع مراحل آماده‌سازی و کشت در بعضی محصولات زراعی در شهریور ماه و کشت قبل از مهرماه برخی از محصولات مانند کلزا و سیب‌زمینی طرح استمرار و بر اساس تبصره ۲ ماده ۲ «قانون اصلاح قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی»، مناسب است، ۳ ماه قبل از شروع سال زراعی و تنها یکبار در سال اعلان نرخ خرید تضمینی محصولات کشاورزی، انجام گیرد.</p> <p>علاوه بر موارد ذکر شده، ضروری است در قیمت‌گذاری‌ها به موارد زیر نیز توجه گردد: الف- تعیین قیمت مناسب برای محصولات صنعتی مانند چغندر قند، دانه‌های روغنی و پنبه در جهت حمایت از این محصولات ضمن توجه به صنعت و مصرف‌کننده انجام شود؛</p> <p>ب- در تعیین قیمت تضمینی محصولات رقیب محصولات اساسی (از نظر زمان و فصل کشت)، به پتانسیل عملکرد این محصولات، توجه شود. مثلاً قیمت کلزا دو برابر قیمت گندم بوده و یا قیمت جو ۱۰ تا ۱۲ درصد کمتر از قیمت گندم باشد؛</p> <p>پ- در بقیه محصولات کشاورزی مانند سبزی و صیفی، جالیز، حبوبات، انواع میوه، قیمت تضمینی در حداقل ممکن تعیین گردد به نحوی که دولت ضرورتی به مداخله در بازار نداشته باشد و قیمت در عرضه و تقاضا تعیین گردد.</p> <p>ت- مداخلات دولت در قیمت‌گذاری محصولات دام و طیور به-خصوص در سال‌های اخیر (از سال ۱۳۹۹)، موجب بهم خوردن تعادل عرضه و تقاضا و نابسامانی و نگرانی در میان سیاستگذاران و مصرف‌کنندگان شده است؛ لذا پیشنهاد می‌شود دخالت دولت به حداقل رسیده و به تدریج از این عرصه خارج شود و یا اینکه تا زمانی که حضور دارد قیمت‌گذاری با مشارکت موثر نمایندگان تولیدکنندگان انجام گیرد.</p>
۲	عوارض صادراتی برای کالاهای کشاورزی و دامی	۳ ماه قبل از اجرا	<p>بر اساس ماهیت محصولات کشاورزی و آماده‌سازی و تدارکات زمین در محصولات زراعی این عوارض ۳ ماه قبل از شروع سال زراعی و تنها یکبار در سال اعلام گردد.</p> <p>با توجه به آیین‌نامه اجرایی قانون تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی بخصوص بندهای ت، ث و ج ماده ۱ این آیین‌نامه، علاوه بر وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صمت نیز متولی این موضوع است.</p> <p>ذکر این نکته ضرورت دارد که میزان عوارض براساس آب‌بری محصولات و مناطق تولید آنها و تکنولوژی تولید، تعیین می‌شود.</p>



ردیف	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی موضوع	زمان پیشنهادی اعلام قبل از اجرا	دلایل توجیهی
۳	ضوابط استقرار، منطقه‌بندی و تغییر در فازبندی شهرک‌ها و نواحی صنعتی	۱ سال قبل از اجرا	
۴	نرخ آب، برق، گاز و فرآورده‌های نفتی خوراک صنایع	۶ ماه قبل از اجرا	در راستای ایجاد امکان برنامه‌ریزی و عقد قراردادهای بلندمدت برای فعالان اقتصادی پیشنهاد می‌شود ۶ ماه قبل از اجرا، نرخ‌های مورد اشاره اعلام شوند. در حال حاضر طوری شده است که برای مثال در خرداد ماه، اعلام می‌شود که از اول فروردین همان سال، برآورد هزینه گاز مصرفی، بر اساس نرخ جدید خواهد بود، در حالی که فعال اقتصادی، با نرخ قبلی کالای خود را تولید و قیمت‌گذاری کرده و به فروش رسانده است. بنابراین ابلاغ نرخ‌هایی از این دست به شیوه جاری یعنی چند ماه پس از اجرا، و عطف به ماسبق نمودن نرخ‌ها، تولیدکنندگان را با مشکل مواجه خواهد ساخت.
۵	محدودیت برای ارائه برق، گاز	۳ ماه قبل از اجرا	در راستای ایجاد فرصت لازم برای تغییر الگوی مصرف و برنامه‌ریزی به منظور دستیابی به انرژی جایگزین، پیشنهاد می‌شود محدودیت‌های مربوط به برق و گاز به صورت فصلی اعلام شوند. یعنی ابتدای فصل بهار محدودیت‌های تابستان، ابتدای تابستان محدودیت‌های پاییز، ابتدای پاییز محدودیت‌های زمستان و ابتدای زمستان محدودیت‌های بهار اعلام شوند.
۶	محدودیت برای ارائه فرآورده‌های نفتی به صنایع	۶ ماه قبل از اجرا	چه در خصوص ارائه فرآورده‌های نفتی در قالب مواد اولیه و چه در بحث ارائه بصورت انرژی، لازم است این محدودیت از ۶ ماه قبل اعلام شود تا بنگاه‌ها امکان محاسبه هزینه و فایده، تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی در راستای تولید را داشته باشند.
۷	مقررات ناظر بر توسعه انرژی‌های تجدید پذیر	۶ ماه قبل از اجرا	
۸	نرخ خدمات مخابراتی	۶ ماه قبل از اجرا	نظر به تاثیر نرخ خدمات مخابرات، اینترنت، پست و ارتباطات بر قیمت تمام شده خدمات شرکت‌های مجازی، فروشگاه‌های اینترنتی و فعالان تجارت الکترونیکی، آموزش الکترونیکی، دولت الکترونیکی و به طور کلی ارائه‌کنندگان خدمات الکترونیکی و لزوم پیش‌بینی هزینه خدمات فوق بر قیمت تمام شده کالا و خدمات شرکت‌ها و اعمال و تطبیق با مسایل درون شرکت‌ها و مشتریان کسب‌وکارهای مجازی، نیاز است که حداقل زمان اعلام قبل از اجرا ۶ ماه در نظر گرفته شود.
۹	مقررات و شرایط واگذاری اراضی ملی یا تغییر کاربری	۶ ماه قبل از اجرا	

ردیف	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی موضوع	زمان پیشنهادی اعلام قبل از اجرا	دلایل توجیهی
۱۰	مقررات احداث بنا در داخل و خارج حریم شهرها و روستاها	۱ سال قبل از اجرا	
۱۱	مقررات صدور پایانکار ساختمانی	۱ سال قبل از اجرا	
۱۲	محدوده طرح هادی روستا	۲ سال قبل از اجرا	
۱۳	ضوابط محیط زیستی واحدهای تولیدی و شهرک‌های صنعتی	۱ سال قبل از اجرا	با توجه به اینکه رعایت ضوابط مورد اشاره به ویژه در برخی صنایع همچون صنایع شیمیایی، نیازمند پیش‌نیازهایی از جمله تهیه و فراهم‌سازی زیرساخت‌ها است، بنابراین لازم است این ضوابط از یکسال قبل ابلاغ شوند تا بنگاه اقتصادی امکان فراهم‌سازی این زیرساخت را داشته باشد.
۱۴	ضوابط بهداشتی ناظر بر واحدهای تولیدی (شامل اصناف)	۶ ماه قبل از اجرا	در راستای ایجاد فرصت لازم برای تغییر الگوی بهداشت بر اساس ضوابط جدید پیشنهاد می‌شود زمان اعلام قبل از اجرا ۶ ماه باشد. پیشنهاد می‌گردد این بند به تمام واحدهای غذایی و دارویی و پزشکی و سایر تولیدات مرتبط تعمیم یابد.
۱۵	مقررات و رویه‌های ثبتی شرکت‌ها برای مالکیت معنوی	۱ سال قبل از اجرا	با عنایت به در نظر گرفتن مجموعه ملاحظاتی به شرح ذیل: ✓ کمبود قوانین و مقررات در این حوزه ✓ تطبیق و انطباق شرکت‌های حوزه فضای مجازی با وضع موجود ✓ تأثیرات گسترده وضع هرگونه قوانین و مقررات مالکیت معنوی بر فعالیت کسب‌وکارهای مجازی ✓ آماده‌سازی بسترهای ورود شرکا، شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران خارجی به کسب‌وکارهای مجازی و فناورانه و لزوم جلوگیری از تغییرات مستمر در قوانین و مقررات فعالان این بخش پیشنهاد می‌شود زمان اعلام قبل از اجرای سیاست ۱ سال باشد.
۱۶	تغییر عوارض، نرخ‌ها و تعرفه‌ها در حمل و نقل داخلی و بین‌المللی	۶ ماه قبل از اجرا	تغییر عوارض و نرخ‌ها در حمل و نقل داخلی و بین‌المللی می‌تواند روی قراردادهای اثر سنگینی بگذارد، لذا ضرورت دارد فعالان اقتصادی قبل از عقد قراردادهای خود در جریان میزان تعرفه‌ها باشند و آنها را لحاظ کنند. تغییر تعرفه‌های حمل و نقل تأثیر مستقیم بر قراردادهای به ویژه قراردادهای صادراتی تحویل در محل دارد، لذا ضروری است از ۶ ماه قبل اعلام شود.



ردیف	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی موضوع	زمان پیشنهادی اعلام قبل از اجرا	دلایل توجیهی
۱۷	تغییرات در مقررات صادرات و واردات	۶ ماه قبل از اجرا	نظر به اثر بالای تغییر مقررات یا تغییر نرخ تعرفه‌ها بر قراردادهای مربوط به صادرات و واردات، لازم است این اطمینان وجود داشته باشد که دستکم تا آخر آن قرارداد تغییرات اثرگذاری ایجاد نخواهد شد. لذا لازم است در راستای جلوگیری از هر نوع نوسان و بی‌ثباتی، دستکم از ۶ ماه قبل در خصوص مقررات و تعرفه‌ها تصمیم گرفته شده و ابلاغ گردد. البته بخش خصوصی با هرگونه ممنوعیت صادرات و واردات مخالف است؛ اما حتی اگر قرار است این ممنوعیت‌ها بصورت محدود برقرار باشد لازم است ۶ ماه قبل از اجرا اعلام شوند.
۱۸	نرخ تعرفه واردات و انواع ممنوعیت‌های تجاری	۶ ماه قبل از اجرا	در خصوص رویه‌ها و بخشنامه‌های گمرکی
۱۹	رویه‌ها و بخشنامه‌های گمرکی	۶ ماه قبل از اجرا	در خصوص رویه‌ها و بخشنامه‌های گمرکی نیز لازم است این ظرف زمانی قبل از اجرا در نظر گرفته شود
۲۰	رویه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی	۶ ماه قبل از اجرا	با عنایت به اینکه تغییر در رویه‌ها در حین سال مالی رخ می‌دهد و نیز در بسیاری از موارد با اعمال تغییرات، موضوع پذیرش و یا رد مدارک مالی توسط مأموران مالیاتی مطرح می‌گردد، از این رو بنگاه دچار مشکل می‌شود. در این راستا پیشنهاد می‌شود با عنایت به اینکه سال مالی در کشور از اول فروردین لغایت پایان اسفند است، تغییر در رویه‌ها قبل از شهریور هر سال برای اجرا در سال بعد ابلاغ شوند تا فعالان اقتصادی فرصت هماهنگ شدن با این تغییر را داشته باشند.
۲۱	مقررات بازار سرمایه و مقررات ناظر بر شرکت‌های بورسی	۳ ماه قبل از اجرا	نرخ‌ها و قوانین مالیات: با عنایت به اینکه تغییر در رویه‌ها در حین سال مالی رخ می‌دهد و نیز در بسیاری از موارد با اعمال تغییرات، موضوع پذیرش و یا رد مدارک مالی توسط مأموران مالیاتی مطرح می‌گردد، از این رو بنگاه دچار مشکل می‌شود. در این راستا پیشنهاد میشود با عنایت به اینکه سال مالی در کشور از اول فروردین لغایت پایان اسفند است، تغییر در نرخ‌ها و قوانین مالیاتی قبل از شهریور هر سال برای اجرا در سال بعد ابلاغ شوند تا فعالان اقتصادی فرصت هماهنگ شدن با این تغییر را داشته باشند.
۲۲	انواع مناقصه و مزایده	۳ ماه قبل از اجرا	
۲۳	ضوابط ساعت کار کسب و کارهای مختلف	۲ ماه قبل از اجرا	اصولاً نباید در این خصوص ضابطه‌گذاری صورت پذیرد و کسب و کارها بهتر است خودشان در این مورد تصمیم بگیرند.
۲۴	مقررات استاندارد در جهت اجباری کالاها و خدمات	۶ ماه قبل از اجرا	

دلایل توجیهی	زمان پیشنهادی اعلام قبل از اجرا	سیاست‌ها، مقررات و رویه‌های اجرایی موضوع	ردیف
به منظور آنکه تولیدکنندگان و کارفرمایان امکان برنامه‌ریزی برای سال جدید داشته باشند، نیاز است نرخ حداقل دستمزد ۲ ماه قبل از سال جدید تعیین شود.	۲ ماه قبل از اجرا	نرخ حداقل دستمزد و مزایای اجباری نیروی کار	۲۵
با عنایت به در نظر گرفتن مجموعه ملاحظات به شرح ذیل: ✓ تنوع قوانین و مقررات در حال تصویب و نیازمند تصویب در حوزه فضای مجازی ✓ ماهیت فرابخشی فضای مجازی و تنوع نهادها و متولیان قانونگذار در این حوزه ✓ چندگانگی نهادهای و دستگاه‌های مسوول و ذی‌مدخل در اجرای عمده قوانین و مقررات حوزه فضای مجازی تفاوت در رویه‌های اداری دستگاه‌های وابسته به قوای متعدد در اعمال و اجرای کامل قوانین و مقررات و تطبیق با آیین‌نامه‌ها و قوانین قبلی و ... پیشنهاد می‌شود زمان اعلام قبل از اجرای سیاست ۶ ماه باشد.	۶ ماه قبل از اجرا	مقررات کسب و کار در فضای مجازی	۲۶



## جمع‌بندی

از آنجا که اطلاع‌رسانی تغییرات در قوانین، مقررات، سیاست‌ها و نیز نرخ‌گذاری‌ها و همچنین ایجاد اطمینان خاطر برای فعالان اقتصادی بابت ثبات قوانین و سیاست‌ها و نرخ‌ها تا چند سال آینده، محیط مناسب‌تری برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌نماید، ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار با هدف تامین ثبات و امنیت اقتصادی برای فعالان اقتصادی و جلوگیری از تصویب و اجرای ضوابط و مقررات خلق الساعه و لزوم اطلاع فعالان کسب و کار از هرگونه تغییر در سیاست‌ها و رویه‌های اقتصادی در زمان مقتضی مصوب و ابلاغ گردید.

بررسی‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد به دلایلی همچون این دلیل که مقررات‌گذاری راه حلی در دسترس و فوری برای حل معضلات است، مقررات‌گذاری در نتیجه وقوع بحران‌های طبیعی، اجتماعی، امنیتی (شیوع کرونا، حوادث طبیعی و ...)، در کنار وجود نهادهای متعدد متولی مقررات‌گذار، همواره و به طور مستمر، وضع قوانین و مقررات خلق الساعه و پیش‌بینی ناپذیر در اقتصاد ایران در حال وقوع است. اولین گام در راستای کاهش پیش‌بینی ناپذیری قوانین و مقررات حل ریشه‌های مذکور می‌باشد. هر چند بحران‌ها اجتناب‌ناپذیرند با این حال پیش‌بینی این بحران‌ها و اقدامات پیش‌دستانه برای کاهش اثرات آنها می‌تواند تا حد زیادی نیاز به قانون و مقررات‌گذاری در دوره بحران را کاهش دهد. رفع عوامل بنیادی ایجادکننده بی‌ثباتی اقتصاد کلان مثل ناترازی بودجه، ناترازی شبکه بانکی، ناترازی صندوق‌های بازنشستگی ... می‌تواند تا حد زیادی منجر به پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد کلان شده و نیاز به قاعده‌گذاری‌های بی‌ضابطه همچون قیمت‌گذاری‌های دستوری و تغییرات مداوم نرخ‌ها در بازارهای مختلف را کاهش دهد. همچنین کاهش قابل توجه نهادهای مقررات‌گذار مثل شوراهای عالی، ستادها و ... و تمرکز تصمیم‌گیری در حوزه‌های تخصصی در وزارتخانه‌های ذی‌ربط از دیگر راهبردها برای کاهش حجم مقررات‌گذاری و پیش‌بینی‌پذیر نمودن آنها است.

تا زمان رفع ریشه‌های مذکور، ماده (۲۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار می‌تواند به کاهش اثرات بی‌ثباتی‌های ناشی از وضع قوانین و مقررات، کمک جدی نماید. به نظر می‌رسد حوزه عمل ماده (۲۴)، بیشتر در خصوص سیاست‌های اقتصاد خرد دولت و نقش تنظیم‌گری آن، موضوعیت دارد. زیرا سیاست‌های اقتصاد کلان مرسوم (سیاست مالی، پولی و ارزی) بیشتر از آنکه نیاز به اطلاع‌رسانی از قبل داشته باشند نیازمند طی کردن روال صحیح سیاست‌گذاری هستند. به عنوان مثال سیاست مالی که از طریق قانون معین می‌گردد در صورت طی شدن روال قانونی بررسی لایحه بودجه و تصویب آن حداقل دو ماه قبل از پایان سال، می‌تواند تا حدود زیادی پیش‌بینی‌پذیر باشد. همچنین در خصوص سیاست‌های پولی و ارزی نیز بیشتر از آن که نیاز به اعلام قبل از اجرا باشد، نیاز به یک بانک مرکزی پاسخگو، وجود دارد. در حوزه

سیاست‌های تنظیمی و اقتصاد خرد در متن گزارش برخی دسته‌ها و زمان پیشنهادی اطلاع‌رسانی قبل از اجرا، ارائه شده است (جدول ۳). با این حال به نظر می‌رسد مهمترین بخش مغفول در قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، فقدان ارزیابی اثرات وضع قوانین و مقررات است. یکی از تدابیر معمول برای ارتقای کیفیت قانون که در بسیاری از کشورها عملیاتی شده است، انجام فرایند «ارزیابی تأثیرات قانون (RIA)»، پیش و پس از تصویب هر قانون است. در این روش، پیش از تصویب هر قانون، مقرر، آیین‌نامه، بخشنامه یا ...، تأثیرات آن با هدف به دست آوردن تصویری روشن از آثار احتمالی یا بالقوه یک مصوبه، بررسی می‌شود. عدم وجود چنین فرآیندی در نظام مقررات‌گذاری کشور سبب شده است تا سیاستگذار شناخت دقیقی نسبت به پیامدهای سیاست‌های اتخاذ شده به خصوص بر بخش خصوصی، نداشته باشد. ضمن اینکه همان گونه که در متن گزارش بیان شد در بسیاری از کشورها به خصوص کشورهای توسعه‌یافته، قانون‌گذاری به عنوان آخرین راه حل، مطرح می‌شود و تأکید بر حل مسائل و مشکلات با سایر ابزارهای موجود، است.

در جهت ایجاد ضمانت اجرای جدول مرتبط با ماده (۲۴) و راستی‌آزمایی و برخورد با متخلفین؛ پیشنهاد می‌شود دفتر یا کارگروهی تخصصی در مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار وزارت امور اقتصاد و دارایی و یا در سازمان بازرسی کل کشور برای رسیدگی به شکایات بخش خصوصی از تخلفات دستگاه‌های اجرایی از مواد (۲)، (۳)، (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار تشکیل شود و در صورت عدم وجود مدارک دال بر استعمال دستگاه‌ها از بخش خصوصی در میان مدارک پیوست به هر مصوبه یا مقرر و یا عدم رعایت زمانبندی مصوب در جدول اعلامی، دستور توقف موقت مصوبه را تا اجرای مواد ۲ و ۳ و رعایت مهلت‌های مندرج در جدول صادر نماید.

ضمن اینکه بر اساس بند (۳) بخشنامه شماره ۸۵۲۳۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۲۲ معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص اجرای مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار؛ کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند پیش‌نویس آیین‌نامه، دستورالعمل یا بخشنامه را یک هفته قبل از صدور، از طریق بارگذاری در تارنمای خود به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی برسانند، که تفاوت این مهلت با مهلت‌های اعلام شده در جدول سیاست‌هایی که تغییراتشان قبل از اجرا باید اعلام شوند، روشن نیست. لذا لازم است ارتباط بین مواد (۲۴) و (۳۰) قانون بهبود شفاف گردد و بر لزوم اجرای کامل این مواد تأکید گردد. همچنین تصریح شود قصد و محتوای تغییر باید طبق مهلت‌های مندرج در جدول مربوط به ماده (۲۴) اعلام شود، اما پیش‌نویس بخشنامه و دستورالعمل آن تغییر یک هفته قبل از صدور، به اطلاع عموم و فعالان اقتصادی، رسانده شود.



## منابع و ماخذ

- برومند، شهزاد و همکاران (۱۳۸۷)، "امنیت اقتصادی در ایران و چند کشور منتخب (مطالعه تطبیقی)"، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پناهی سامان، نجفی علمی محمد مهدی، عزیزنژاد صمد (سال؟)، "درباره جهش تولید: ۵. چالش‌ها و راهکارهای توسعه صادرات غیرنفتی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۵۶
- حسین زاده بحرینی، محمدحسین (سال)، "عوامل مؤثر بر امنیت سرمایه گذاری در ایران"، دو فصلنامه جستارهای اقتصادی، ش ۲، ۱۳۸۲.
- شریف، مصطفی (۱۳۸۷)، "اقتصاد کلان"، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ص ۱۲۶.
- سیاح، سید امیر (۱۳۹۵)، "آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب و کار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳"، مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره هشتاد و پنجم، بهار ۱۳۹۵، صص ۵-۳۱
- سیاح، سید امیر؛ تهرانی، ایمان؛ احمدیان، مریم؛ مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۷) "سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها (ویرایش اول)"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲.
- رسولی، کریم و فرزین‌وش، اسداله (۱۳۹۴)، "تبیین رابطه بین آزادی و امنیت اقتصادی با تشکیل سرمایه: شواهدی از کشورهای نوظهور و در حال توسعه"، فصلنامه علمی مطالعات اقتصادی کاربردی ایران، دانشگاه بوعلی سینا، دوره ۴، شماره ۱۴، مرداد ۱۳۹۴، صفحه ۲۴۵-۲۶۳
- صلواتیان، محمدمبین (۱۴۰۱)، "گزارش: آسیب‌شناسی وضعیت مالی شرکت‌های ایران خودرو و سایپا و ارائه پیشنهادها برای اصلاحی"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۲۷۶.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۴)، "حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها"، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم بهار ۱۳۹۴
- مرکز مالگیری، احمد (۱۴۰۰)، "الزامات شناسایی قوانین و مقررات محل کسب و کار"، اتاق بازرگانی صنایع، معادن و کشاورزی ایران، چاپ اول تابستان ۱۴۰۰.
- مظفری‌خامنه، فرشید و فرهاد رهبر (۱۳۸۶)، "زمینه‌های افزایش امنیت سرمایه‌گذاری و تأثیر آن بر رشد اقتصادی جمهوری اسلامی ایران"، فصلنامه مطالعات دفاعی راهبردی، شماره ۳۰، تابستان و پاییز ۱۳۸۶.



- هان، رابرت دبلیو و پل سی. تتالک (۱۳۹۲)، ”آیا تحلیل اقتصادی باعث بهبود تصمیمات مقررات‌گذاری شده است؟“، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۱۹.
- فردریش فون هایک (۱۹۴۴)، ”راه بردگی“، ترجمه فریدون تفضلی و حمید پاداش، تهران، ۱۳۹۰، انتشارات نگاه معاصر.
- هرورانی، حسین و بهرامی، فهیمه (۱۴۰۰)، ”آسیب‌شناسی قیمت‌گذاری در ایران: ۱. شناسایی قوانین، مقررات و سیاست‌های قیمت‌گذاری“، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۸۰۸۴.
- European Commission, Impact Assessment Guidelines, June 2005, pp. 26-27.
- Robin Ellison, Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 212.
- Keshishbanoosy, Tarkhani, Clément Yélou(2022) Consumer Price Index and Inflation Perceptions in Canada: Can measurement approaches or behavioural factors explain the gap?, Prices Analytical Series,
- Shane, S.. A General Theory of Entrepreneurship. the Individual-opportunity nexus. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- Robin Ellison, Red Tape: Managing Excess in Law, Regulation and the Courts, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 212.