

مجموعه گزارش‌های شناسایی مانع توسعه اقتصادی ایران

مانع شماره ۶: قوانین چندصدای؛ وقتی یک حکم به چند قاعده اجرایی تبدیل می‌شود.

بررسی آثار تفسیرهای متعارض قوانین و مقررات بر امنیت حقوقی، هزینه فعالیت بنگاه‌ها و حاکمیت قانون

۱- صورت مسئله: یک قانون، چند نتیجه متفاوت

آیا قانون و مقررات آن در همه استان‌های کشور به یک صورت تفسیر و اجرا می‌شود؟ پاسخ واضح است، «خیر». استان اصفهان یکی از سخت‌گیرترین استان‌ها در تفسیر قوانین است. فعال اقتصادی انتظار دارد با مطالعه قانون، آیین‌نامه و بخشنامه بتواند تکالیف خود را تشخیص دهد و پیامد تصمیم‌هایش را پیش‌بینی کند. اما در عمل، گاهی متن قانونی واحد، در دستگاه‌های مختلف، استان‌های مختلف یا حتی میان کارشناسان یک اداره به شیوه‌های متفاوت تفسیر و اجرا می‌شود.

ممکن است فعالیتی در یک استان مجاز شناخته شود، اما همان فعالیت در استان دیگر به اخطار، جریمه یا توقف مجوز منجر شود. هزینه‌ای که یک ممیز مالیاتی قابل قبول می‌داند، ممکن است از نظر ممیز دیگر قابل پذیرش نباشد. بازرس تأمین اجتماعی ممکن است رابطه یک بنگاه با پیمانکار را مشمول حق بیمه بداند، درحالی‌که کارشناس دیگری در پرونده‌ای مشابه، نظر متفاوتی داشته باشد. در حوزه گمرک نیز ممکن است درباره طبقه‌بندی کالا، ارزش‌گذاری، تعرفه، اسناد موردنیاز یا برخورداری از یک معافیت، برداشت‌های متفاوتی شکل گیرد.

این تفاوت‌ها همیشه ناشی از تخلف یا اعمال سلیقه آگاهانه نیست. گاهی متن قانون مبهم است؛ گاهی چند قانون و بخشنامه هم‌زمان بر یک موضوع حاکم‌اند؛ گاهی دستورالعمل اجرایی با تأخیر صادر می‌شود؛ گاهی دستگاه‌های مختلف از مفاهیم مشابه تعریف یکسانی ندارند و گاهی نیز سابقه تصمیم‌های قبلی در اختیار کارشناس قرار نمی‌گیرد.

بالاین‌حال، منشأ اختلاف هرچه باشد، هزینه آن معمولاً بر عهده فعال اقتصادی قرار می‌گیرد. بنگاه باید زمان و منابع خود را صرف مکاتبه، مراجعه، اعتراض، اخذ استعلام، تشکیل پرونده و اثبات درستی عملکردی کند که ممکن است پیش‌تر در اداره یا استان دیگری پذیرفته شده باشد.

در چنین فضایی، آگاهی از متن قانون برای پیش‌بینی نتیجه کافی نیست. فعال اقتصادی باید علاوه بر قانون، برداشت دستگاه، رویه استان، نظر مدیر و حتی سلیقه کارشناس رسیدگی‌کننده را نیز حدس بزند. به این ترتیب، معیار رفتار از «حکم عمومی و قابل پیش‌بینی قانون» به «تفسیر موردی مجری» منتقل می‌شود.

تفاوت اصلی میان حاکمیت قانون و حاکمیت تفسیر مأمور نیز در همین نقطه آشکار می‌شود. در حاکمیت قانون، اشخاصی که در شرایط مشابه قرار دارند با نتیجه‌ای مشابه مواجه می‌شوند؛ اما در حاکمیت تفسیر مأمور، نتیجه پرونده ممکن است با تغییر اداره، استان، کارشناس یا زمان رسیدگی تغییر کند.

۲- قوانین چندصدای چگونه شکل می‌گیرند؟

تفسیرهای متفاوت فقط نتیجه عملکرد مجریان نیستند، بلکه معمولاً از ترکیب چند ضعف در فرایند مقررات‌گذاری و اجرا شکل می‌گیرند.

نخستین عامل، ابهام در متن قوانین و مقررات است. استفاده از عباراتی مانند «حسب مورد»، «در صورت ضرورت»، «فعالیت مرتبط»، «مدارک کافی»، «ظرفیت متعارف» یا «نظر مرجع ذیصلاح»، بدون تعریف معیارهای روشن، دامنه وسیعی برای برداشت‌های مختلف ایجاد می‌کند. هرچه مفاهیم قانونی کلی‌تر و معیارهای تصمیم‌گیری نامشخص‌تر باشند، نقش تفسیر شخصی در اجرای قانون بیشتر می‌شود.

عامل دوم، تعدد مقررات حاکم بر یک موضوع است. یک فعالیت اقتصادی ممکن است هم‌زمان مشمول قانون، آیین‌نامه، تصویب‌نامه، دستورالعمل، بخشنامه، شیوه‌نامه و پاسخ‌های موردی دستگاه‌های مختلف باشد. اگر رابطه این مقررات با یکدیگر روشن نباشد، مجری باید تشخیص دهد کدام حکم مقدم است، کدام استثنا همچنان اعتبار دارد و کدام بخشنامه، حکم قبلی را اصلاح یا نسخ کرده است.

عامل سوم، ناهماهنگی میان دستگاه‌هاست. دستگاه مالیاتی، تأمین اجتماعی، گمرک، وزارت صمت، سازمان استاندارد، محیط‌زیست و مراجع صدور مجوز ممکن است هر کدام با هدف و منطق سازمانی خود به یک فعالیت نگاه کنند. در نتیجه، اطلاعات، قرارداد یا رابطه اقتصادی واحد می‌تواند در هر دستگاه عنوان و آثار متفاوتی پیدا کند.

برای مثال، یک قرارداد ممکن است از نظر بنگاه خرید خدمت، از نظر بازرس بیمه قرارداد پیمانکاری و از نظر ممیز مالیاتی نوع دیگری از هزینه یا درآمد تلقی شود. در چنین حالتی، بنگاه با یک واقعیت اقتصادی واحد مواجه است، اما باید هم‌زمان خود را با چند تعریف و چند شیوه رسیدگی تطبیق دهد.

عامل چهارم، صدور بخشنامه‌های متعدد و تغییرات مکرر است. گاهی به‌جای اصلاح متن اصلی، برای رفع هر مسئله یک بخشنامه جدید صادر می‌شود. با انباشته شدن بخشنامه‌ها، تشخیص آخرین حکم معتبر دشوار می‌شود و ممکن است ادارات مختلف به نسخه‌ها یا برداشت‌های متفاوت استناد کنند.

عامل پنجم، نبود مرجع سریع و مؤثر برای ایجاد وحدت رویه است. در بسیاری از موارد، تا زمانی که موضوع به هیئت‌های حل اختلاف، مراجع تجدیدنظر یا دیوان عدالت اداری برسد، ماه‌ها یا سال‌ها از تصمیم اولیه

گذشته است. رأی نهایی نیز ممکن است فقط برای همان پرونده اثر مستقیم داشته باشد و به سرعت به رویه‌ای روشن برای همه واحدهای اجرایی تبدیل نشود.

عامل ششم، نبود حافظه نهادی قابل دسترس است. اگر تصمیم‌های قبلی، استعلام‌ها، آرای قطعی و شیوه تفسیر مقررات در یک پایگاه منظم ثبت و منتشر نشوند، هر کارشناس ناچار است مسئله را از ابتدا بررسی کند. در نتیجه، با تغییر نیروی انسانی یا مدیریت، رویه دستگاه نیز تغییر می‌کند.

ترکیب این عوامل سبب می‌شود قانونی که باید برای همه یکسان باشد، هنگام اجرا به مجموعه‌ای از قواعد محلی، سازمانی و فردی تبدیل شود.

۳- وقتی فعال اقتصادی باید سلیقه مجری را پیش‌بینی کند.

تفاوت در تفسیر قانون فقط یک اختلاف حقوقی نیست، بلکه مستقیماً بر تصمیم اقتصادی بنگاه اثر می‌گذارد. فعال اقتصادی پیش از سرمایه‌گذاری باید بتواند هزینه، زمان، مجوزها و تعهدات خود را برآورد کند. اگر نتیجه اجرای قانون قابل پیش‌بینی نباشد، بخشی از محاسبات اقتصادی او نامطمئن می‌شود.

ممکن است بنگاه براساس یک مجوز، استعلام یا رویه موجود سرمایه‌گذاری کند، اما پس از تغییر مدیر یا کارشناس، همان فعالیت با تفسیر دیگری مواجه شود. در این حالت، تصمیمی که هنگام اجرا قانونی و قابل قبول بوده است، بعداً مبنای مطالبه، جریمه یا توقف فعالیت قرار می‌گیرد.

این وضعیت در رسیدگی‌های مالیاتی اهمیت ویژه‌ای دارد. اگر تشخیص درآمد، پذیرش هزینه، برخورداری از معافیت یا نحوه محاسبه مالیات به برداشت متفاوت ممیزان وابسته باشد، بنگاه نمی‌تواند بدهی مالیاتی خود را با اطمینان پیش‌بینی کند. ممکن است پرونده‌های مشابه با اسناد و فعالیت یکسان، به مطالبه‌های متفاوت منجر شوند.

در حوزه تأمین اجتماعی نیز اختلاف در تشخیص رابطه کار، شمول قراردادهای، ضرایب بیمه‌ای و مدارک لازم برای مفادحساب می‌تواند هزینه‌ای ایجاد کند که هنگام انعقاد قرارداد قابل پیش‌بینی نبوده است.

در گمرک، تفاوت در تشخیص تعرفه، ارزش کالا، کشور مبدأ، نوع مصرف یا مدارک ترخیص ممکن است موجب توقف کالا، افزایش هزینه انبارداری و دموارژ یا مطالبه مابه‌التفاوت و جریمه شود. حتی اگر بنگاه در نهایت در مرجع اعتراض پیروز شود، هزینه توقف کالا و خواب سرمایه معمولاً جبران نمی‌شود.

در حوزه مجوزها و محیط‌زیست نیز ممکن است یک نوع فعالیت یا محل استقرار در یک استان پذیرفته و در استان دیگر با محدودیت مواجه شود، بدون آنکه تفاوت شرایط واقعی دو منطقه، علت این تفاوت باشد.

در نتیجه، فعال اقتصادی به جای آنکه فقط متن قانون را مطالعه کند، ناچار می‌شود درباره رویه اداره، نظر کارشناس و احتمال تغییر تفسیر نیز اطلاعات به دست آورد. این وضعیت زمینه مراجعه‌های مکرر، استفاده از واسطه، اتکا به روابط غیررسمی و درخواست تأییدهای متعدد را فراهم می‌کند.

اگر اجرای قانون به شناخت فرد تصمیم‌گیرنده وابسته شود، بنگاه‌هایی که شبکه ارتباطی، نیروی حقوقی یا توان پیگیری بیشتری دارند از مزیت برخوردار می‌شوند. در مقابل، بنگاه‌های کوچک و تازه‌وارد که چنین امکاناتی ندارند، با هزینه و نااطمینانی بیشتری روبه‌رو می‌شوند.

به این ترتیب، تفسیرهای متعارض علاوه بر ایجاد نااطمینانی، رقابت را نیز مخدوش می‌کنند. موفقیت بنگاه دیگر فقط به بهره‌وری، کیفیت و نوآوری وابسته نیست؛ بلکه توان پیش‌بینی یا تغییر نظر مجری نیز در آن نقش پیدا می‌کند.

۴- قوانین چندصدای چگونه مانع توسعه می‌شوند؟

تفسیرهای متعارض قوانین از چند مسیر به مانع توسعه اقتصادی تبدیل می‌شوند.

کاهش امنیت حقوقی: فعال اقتصادی نمی‌تواند مطمئن باشد رفتاری که امروز قانونی شناخته می‌شود، فردا با تفسیر دیگری تخلف تلقی نخواهد شد. این نااطمینانی، اعتماد به ثبات قراردادها و تصمیم‌های عمومی را کاهش می‌دهد.

افزایش هزینه مبادله: بنگاه ناچار می‌شود برای هر تصمیم، استعلام‌های متعدد دریافت کند، مشاور حقوقی به کار گیرد، مکاتبه انجام دهد و احتمال اعتراض و دادرسی را در محاسبات خود منظور کند.

کاهش پیش‌بینی‌پذیری: تفاوت در تفسیر مقررات، برآورد هزینه مالیات، بیمه، گمرک، مجوز و زمان اجرای طرح را دشوار می‌کند. در نتیجه، امکان برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری بلندمدت کاهش می‌یابد.

ایجاد نابرابری منطقه‌ای: اگر یک قانون در استان‌های مختلف به شکل متفاوت اجرا شود، محل استقرار بنگاه به عاملی تعیین‌کننده در هزینه و امکان فعالیت تبدیل می‌شود. در این حالت، مزیت استان‌ها نه براساس زیرساخت و بهره‌وری، بلکه براساس سخت‌گیری یا انعطاف دستگاه‌ها شکل می‌گیرد.

تضعیف رقابت: بنگاهی که امکان دسترسی به کارشناسان، مدیران و مشاوران بیشتری دارد، بهتر می‌تواند با تفاسیر متغیر سازگار شود. در مقابل، بنگاه‌های کوچک و تازه‌تأسیس سهم بیشتری از هزینه بی‌ثباتی را تحمل می‌کنند.

افزایش زمینه فساد: هنگامی که نتیجه پرونده به تشخیص فردی وابسته باشد، ارزش اقتصادی دسترسی به تصمیم‌گیرنده افزایش می‌یابد. هرچه دامنه اختیار مبهم‌تر و امکان نظارت کمتر باشد، زمینه چانه‌زنی، اعمال نفوذ و رفتار غیرشفاف بیشتر می‌شود.

افزایش دعاوی و اعتراض‌ها: تفسیرهای متفاوت، تعداد پرونده‌های هیئت‌های حل اختلاف، کمیسیون‌ها و مراجع قضایی را افزایش می‌دهند. بخشی از ظرفیت اداری و قضایی کشور صرف حل اختلاف‌هایی می‌شود که می‌توانست با مقرر روشن یا رویه واحد از ابتدا ایجاد نشود.

کاهش اعتماد به دولت: وقتی دو واحد دولتی از یک حکم نتایج متفاوتی می‌گیرند، فعال اقتصادی قانون را قاعده‌ای ثابت و بی‌طرف نمی‌بیند. در نتیجه، اعتماد او به پاسخ‌ها، مجوزها و تصمیم‌های رسمی کاهش پیدا می‌کند.

انتقال منابع از تولید به انطباق اداری: زمان مدیران و کارکنان بنگاه به جای توسعه محصول، افزایش بهره‌وری و یافتن بازار، صرف پیگیری پرونده، پاسخ به مطالبه و اثبات تفسیر صحیح مقررات می‌شود.

پیامد مهم‌تر آن است که حتی صدور رأی به نفع بنگاه نیز همیشه خسارت وارد شده را جبران نمی‌کند. اگر مواد اولیه چند ماه در گمرک متوقف شده، قرارداد بنگاه از بین رفته یا خط تولید تعطیل شده باشد، لغو مطالبه یا جریمه در مرحله اعتراض نمی‌تواند همه خسارت اقتصادی را بازگرداند.

بنابراین، کیفیت محیط کسب و کار فقط به متن قوانین وابسته نیست؛ یکسانی، ثبات و قابلیت پیش‌بینی اجرای آنها نیز اهمیت دارد. قانونی نسبتاً سخت اما روشن و یکسان، ممکن است برای بنگاه قابل تحمل‌تر از قانونی ظاهراً مناسب اما دارای چند تفسیر متعارض باشد.

۵- یکسانی اجرا به معنای حذف کامل اختیار کارشناسی نیست.

اجرای یکسان قانون به این معنا نیست که همه پرونده‌ها باید بدون توجه به تفاوت‌های واقعی، نتیجه‌ای کاملاً مشابه داشته باشند. فعالیت‌ها، قراردادها، کالاها و شرایط بنگاه‌ها یکسان نیستند و بخشی از تشخیص کارشناسی در حوزه‌هایی مانند مالیات، بیمه، گمرک، محیط‌زیست و استاندارد اجتناب‌ناپذیر است. مسئله از زمانی آغاز می‌شود که تفاوت نتیجه، نه از تفاوت واقعیت‌های پرونده، بلکه از تفاوت برداشت مجریان ناشی شود. اگر دو بنگاه در شرایط مشابه قرار دارند، دستگاه اجرایی باید برای تصمیم متفاوت، دلیل حقوقی و فنی روشن ارائه کند.

بنابراین، هدف نباید حذف اختیار کارشناسی باشد؛ بلکه اختیار باید ضابطه‌مند، مستند و قابل نظارت شود. کارشناس باید مشخص کند تصمیم او به کدام ماده قانونی، کدام بخشنامه معتبر، کدام واقعیت پرونده و کدام سابقه تصمیم‌گیری متکی است.

میان «اختیار» و «سلیقه» تفاوت وجود دارد. اختیار، انتخاب میان گزینه‌هایی است که قانون حدود و معیارهای آنها را تعیین کرده است؛ اما سلیقه زمانی شکل می‌گیرد که مرز تصمیم روشن نیست و مجری می‌تواند بدون ارائه استدلال کافی، نتایج متفاوتی ایجاد کند.

همچنین ایجاد وحدت رویه نباید فقط در سطح ستاد مرکزی بماند. پاسخ‌های رسمی و تصمیم‌های وحدت‌بخش باید به همه ادارات استانی، واحدهای اجرایی و سامانه‌های مرتبط منتقل شوند و برای پرونده‌های مشابه قابل استناد باشند.

فعال اقتصادی نیز باید بتواند پیش از اقدام، موضع رسمی دستگاه را درباره موضوع موردنظر دریافت کند و در صورت عمل براساس آن پاسخ، بعداً با مطالبه یا جریمه ناشی از تغییر تفسیر مواجه نشود. اعتبار پاسخ رسمی دستگاه، یکی از مهم‌ترین ابزارهای افزایش اعتماد و پیش‌بینی‌پذیری است.

۶- نتیجه سیاستی: عبور از تفسیرهای پراکنده به اجرای واحد و قابل پیش‌بینی

کاهش تفسیرهای متعارض فقط با صدور بخشنامه‌ای تازه امکان‌پذیر نیست. اگر برای حل هر اختلاف، بخشنامه جدیدی به مجموعه مقررات قبلی افزوده شود، ممکن است خود به منشأ تفسیر تازه‌ای تبدیل شود. راه‌حل اصلی، روشن‌سازی مقررات، ایجاد مرجع واحد تفسیر، انتشار رویه‌ها و پاسخگو کردن دستگاه‌ها در برابر تصمیم‌های متفاوت است.

بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. در هر دستگاه، مرجع مشخصی برای پاسخ رسمی و ایجاد وحدت رویه تعیین شود. ادارات استانی و واحدهای اجرایی باید بتوانند موارد اختلافی را در زمان معین به این مرجع ارجاع دهند و پاسخ صادرشده برای پرونده‌های مشابه در سراسر کشور لازم‌الاتباع باشد.

۲. پایگاه عمومی و قابل جست‌وجویی از قوانین، مقررات، بخشنامه‌های معتبر، استعلام‌ها و آرای وحدت‌بخش ایجاد شود. در این پایگاه باید وضعیت اعتبار هر مقرره، تاریخ اجرا، اصلاحات بعدی و مقررات منسوخ به‌روشنی مشخص باشد.

۳. دستگاه‌ها موظف شوند تصمیم‌های خود را مستدل صادر کنند. مطالبه مالیات یا حق بیمه، تغییر تعرفه، رد مجوز، توقف فرایند یا تعیین جریمه باید همراه با ذکر مستند قانونی، واقعیت‌های پرونده و مسیر اعتراض به فعال اقتصادی ابلاغ شود.

۴. پاسخ‌های رسمی و مکتوب دستگاه برای فعال اقتصادی دارای اعتبار حمایتی باشد. اگر بنگاه پیش از اقدام استعلام گرفته و مطابق پاسخ رسمی عمل کرده است، تغییر بعدی تفسیر نباید نسبت به گذشته برای او جریمه یا مسئولیت ایجاد کند؛ مگر آنکه اطلاعات نادرست ارائه کرده باشد.

۵. در موارد ابهام یا تعارض مقررات، تا پیش از ابلاغ تفسیر واحد، از تحمیل جریمه و آثار تنبیهی به فعال اقتصادی خوش‌حساب خودداری شود. هزینه ابهام قانون نباید بر عهده کسی قرار گیرد که امکان تشخیص تفسیر نهایی را نداشته است.

۶. تصمیم‌های متفاوت ادارات و استان‌ها به صورت دوره‌ای پایش شوند. اگر پرونده‌های مشابه به نتایج متفاوت رسیده‌اند، دستگاه مرکزی باید علت تفاوت را بررسی و در صورت نبود تفاوت واقعی، رویه واحد را اعلام کند.
۷. پیش از صدور یا اصلاح مقررات، موارد محتمل اختلاف در اجرا با مشارکت کارشناسان استانی، تشکلهای اقتصادی و نمایندگان بخش خصوصی شناسایی شود. مقرره‌ای که بدون آزمون قابلیت اجرا صادر شود، ممکن است در هر اداره معنای متفاوتی پیدا کند.
۸. مسیر اعتراض سریع و کم‌هزینه برای تصمیم‌های متعارض ایجاد شود. پرونده‌ای که موضوع آن صرفاً اختلاف در تفسیر است، نباید مانند یک اختلاف پیچیده ماهوی ماه‌ها یا سال‌ها در فرایند رسیدگی باقی بماند.
۹. شاخص «یکسانی اجرا» به معیار ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها تبدیل شود. تعداد تصمیم‌های نقض شده، اختلاف رویه استان‌ها، مدت پاسخ به استعلام و میزان تکرار پرونده‌های مشابه باید سنجیده و منتشر شود.

پیام اصلی

حاکمیت قانون فقط با تصویب قانون محقق نمی‌شود؛ قانون باید برای اشخاص مشابه، در زمان‌ها و مکان‌های مختلف، تا حد امکان نتیجه‌ای مشابه و قابل پیش‌بینی ایجاد کند.

وقتی یک متن قانونی در دو اداره، دو استان یا نزد دو کارشناس به دو نتیجه متضاد منجر می‌شود، فعال اقتصادی دیگر فقط با قانون روبه‌رو نیست؛ او باید سلیقه و برداشت مجری را نیز پیش‌بینی کند. در چنین شرایطی، هزینه ابهام، تعارض و ناهماهنگی دستگاه‌ها به بنگاه منتقل می‌شود.

یکسان‌سازی اجرا به معنای حذف تشخیص کارشناسی نیست؛ بلکه به معنای تبدیل اختیار نامحدود به اختیاری ضابطه‌مند، مستدل، شفاف و قابل اعتراض است. معیار موفقیت نیز افزایش تعداد بخشنامه‌ها نیست؛ بلکه باید در کاهش اختلاف رویه، کوتاه شدن زمان رسیدگی، اعتبار پاسخ‌های رسمی و یکسان شدن نتیجه پرونده‌های مشابه دیده شود.