

به نام خدا



مجلس شورای اسلامی ایران

مقررات زدایی

مطالعه موردی طرح تجمیع، تلخیص،
تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی

نویسندگان:

مصطفی سالاری

احمد کتابی رودی

تابستان ۱۴۰۰

سرشناسه: سالاری، مصطفی، ۱۳۵۵ -

عنوان و نام پدیدآور: مقررات زدایی: مطالعه موردی طرح تجمیع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تامین اجتماعی / نویسندگان مصطفی سالاری، احمد کتابی‌رودی؛ با همکاری شیوا بازرگان.

مشخصات نشر: تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، ۱۴۰۰.

مشخصات ظاهری: ۱۸۲ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۶۳۰۶-۴۱-۶

وضعیت فهرست نویسی: فیبا

موضوع: سازمان تامین اجتماعی -- قوانین و رویه‌ها

موضوع: Social Security Organization - Rules and practice

موضوع: مقررات زدایی

موضوع: Deregulation

شناسه افزوده: کتابی رودی، احمد، ۱۳۶۶ -

رده بندی کنگره: HD۴۹/۵

رده بندی دیویی: ۳۳۸

شماره کتابشناسی ملی: ۸۴۵۹۹۶۵

اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

مقررات زدایی

مطالعه موردی طرح تجمیع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های

سازمان تامین اجتماعی

نویسندگان:

مصطفی سالاری

احمد کتابی‌رودی

با همکاری: شیوا بازرگان

صفحه‌آرایی: هاله تهرانی

طراحی جلد: احسان ارضی

لیتوگرافه، چاپ و صحافه: خاتم

چاپ اول: ۱۴۰۰

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال



سازمان اسناد و کتابخانه ملی

تهران، میدان آرژانتین، خیابان احمد قصبیر، خیابان دهم، پلاک ۲۰

تلفن: ۰۲۱۸۸۵۷۴۲۱-۰۲۱۸۸۷۵۳۲۴۵-۰ فکس: ۰۲۱۸۸۵۷۴۲۱

کدپستی: ۱۵۱۴۷۳۳۴۳۱۱-ایمیل: info@ssor.ir

همه حقوق این اثر متعلق به ناشر است و استفاده از مطالب کتاب با ذکر منبع مجاز است.

فصل اول: مفهوم‌شناسی و بایسته‌های مقررات‌زدایی و تنقیح ۱۳.....

گفتار اول: مفهوم‌شناسی مقررات‌زدایی و تنقیح ۱۴.....

الف) مفهوم مقررات‌زدایی (Deregulation) ۱۴.....

ب) مفهوم تنقیح مقررات و ارتباط آن با مقررات‌زدایی ۱۶.....

ج) سایر مفاهیم مرتبط ۱۸.....

ج-۱) تجمیع و تدوین ۱۸.....

ج-۲) تلخیص ۲۰.....

ج-۳) اصلاح ۲۱.....

گفتار دوم: بایسته‌ها و الزامات مقررات‌زدایی و تنقیح مقررات ۲۳.....

الف) رعایت اصل سلسله‌مراتب قوانین و مقررات ۲۳.....

ب) دسته‌بندی موضوعی مقررات ۲۴.....

ج) تعیین تأثیر و تأثر مقررات (قواعد‌نسوخ و اصلاح) ۲۵.....

د) نگارش و سازماندهی منطقی متن ۲۷.....

ه) تعریف اصطلاحات فنی و تخصصی ۲۹.....

و) لحاظ‌رویه قضائی و دکترین حقوقی ۳۱.....

ز) جلب نظر و مشارکت ذی‌نفعان ۳۳.....

فصل دوم: مقررات‌زدایی از منظر حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حقوق شهروندی ۳۵.....

گفتار اول: مفهوم و سیر تحول مقررات‌گذاری (Regulation) ۳۶.....

الف) سطوح مقررات‌گذاری ۳۶.....

ب) ظهور نهادهای تنظیمی ۳۷.....

- ج) تنظیم‌گری، رقابت و رفاه جمعی ۳۸
- د) خط‌مشی‌گذاری و انتخاب ابزارهای تنظیمی (مقررات‌گذاری) ۴۰
- گفتار دوم: مفهوم حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حقوق شهروندی ۴۵
- الف) حکمرانی خوب (Governance Good) ۴۵
- ب) قانون‌مداری (Law of Rule) ۴۷
- ج) حقوق شهروندی (Rights Citizenship) ۴۸
- گفتار سوم: اصول مقررات‌زدایی منطبق بر معیارهای حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حقوق شهروندی ۵۱
- الف) شفافیت ۵۱
- ب) انسجام ۵۴
- ج) تسهیل دسترسی ۵۵
- د) پویایی ۵۶
- ه) ثبات و پیش‌بینی ۵۷

فصل سوم: نگاهی به تجربه پیشگامان مقررات‌زدایی؛ آمریکا و بریتانیا ۵۹

- گفتار اول: جنبش مقررات‌زدایی ۶۲
- الف) زمینه‌های شکل‌گیری ۶۲
- ب) حکمرانی نوین تنظیمی ۶۴
- گفتار دوم: دولت‌داری تنظیمی آمریکا و بریتانیا ۶۷
- الف) ایالات متحده آمریکا ۶۷
- ب) بریتانیا ۷۱
- فصل چهارم: طرح تجمیع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌ها در سازمان تأمین اجتماعی ۷۷
- گفتار اول: روش‌شناسی تنقیح بخشنامه‌ها در سازمان تأمین اجتماعی ۸۱
- الف) جمع‌آوری کلیه بخشنامه‌ها ۸۱

جهان هستی و روابط موجود در آن پیوسته در حال تغییر و تحول است که تنظیم این روابط مستلزم وضع مقررات جدید و افزودن بر انبوه مقررات سابق است. با اجرای قوانین جدید، بسیاری از قوانین پیشین از حیطة اجرا خارج شده و تأثیر و قابلیت استناد خود را در مناسبات جدید اجتماعی از دست می‌دهند. بنابراین یا مقررات‌گذار صریحاً به نسخ آن‌ها می‌پردازد یا با وضع قانون جدید قوانین مزبور را نسخ ضمنی می‌کند و یا عملاً بدون آنکه اقدامی تقنینی در خصوص این قوانین صورت گیرد، در مجموعه‌های قانونی مدفون و متروک می‌شوند. روشن است که استمرار چنین جریانی با نقض اصل قانون‌مداری و حقوق شهروندی، نه فقط قضات، مجریان قانون و شهروندان را در اجرا و برخورداری از مواهب آن دچار سرگردانی می‌کند، بلکه نفس قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری و حتی تحقیق و پژوهش در قوانین و مقررات را با چالش‌های عمده روبه‌رو می‌سازد^۱ و نهایتاً به وضعیتی منجر می‌شود که از آن به «حکمرانی بد» در مقابل «حکمرانی خوب» یاد می‌شود.

برای وضع مقررات گسترده و لجام‌گسیخته، انگیزه‌ها و دلایل بعضاً ناموجهی وجود دارد؛ از جمله اینکه یگانه راه حل معضلات و موانع کشور، بهره بردن از ابزار قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری تلقی می‌شود، بدون آنکه از تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی یا زیست‌محیطی هر مصوبه، ارزیابی دقیقی صورت گرفته باشد.^۲ با وضع بی‌رویه مقررات، کیفیت مقررات به خصوص در اجرا در میان مقررات حجیم و متراکم به شدت تنزل می‌یابد و از اثربخشی مقررات کاسته می‌شود، به نحوی که رفته‌رفته تنها سایه‌ای از مقررات باقی می‌ماند.^۳ این گونه وضع مقررات منجر به وجود پدیده «مقررات دست‌وپاگیر» می‌شود که به عقیده برخی نویسندگان، یکی از معانی اصطلاح پرکاربرد «Red Tape» است.^۴ اصطلاح اخیر به معنای قواعد، رویه‌ها و مقررات غیرضروری، ناکارآمدی و تأخیرهای ناموجه اطلاق می‌شود که به سرخوردگی و آزرده‌گی جامعه و شهروندان منجر می‌گردد.^۵

آسیبی که امروزه گریبان‌گیر بسیاری از کشورها، حتی کشورهای توسعه‌یافته شده، آن است که مقررات

۱. فراهانی، محمد صادق و علی بهادری جهرمی، «تنقیح قوانین: بازشناسی مفهوم، پیشینه و مبانی»، مجله آندیشه‌های حقوق عمومی، سال هشتم، شماره اول، بهار ۱۴، پاییز و زمستان ۱۳۹۷، ص ۷۶.

۲. مالمیری، احمد، «ارزیابی عملکرد شورای گفتگو دولت و بخش خصوصی در مقررات‌گذاری و مقررات زدایی»، فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، سال اول، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۸، ص ۱۱۰.

۳. رستمی، ولی و سید محمد هاشمی و محمد رضا نقوی، «چالش‌های مقررات‌گذاری در صنعت بیمه تجاری کشور»، فصلنامه حقوق اداری، سال دوم، شماره ۷، ۱۳۹۴، ص ۶۴.

۴. مرکز مالمیری، احمد، «مجاز زدایی به مثابه مقررات زدایی: تحلیل مفهومی مقررات زدایی در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره یکصد و چهارم، زمستان ۱۳۹۹، ص ۱۹۸.

5- Bozeman, Barry "A Theory of Government "Red Tape"", Journal of Public Administration Research and Theory, 2009 3(3), 1393, P. 74.

به جای آنکه در خدمت کسب و کارها و فعالان اقتصادی و تسهیل گردش کارشان باشد، تبدیل به موانعی پیش روی آنها شده است. چنانکه در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است: «مقررات گذاری‌های اداری، مانع بروز نوآوری یا باعث ایجاد موانع غیر ضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر مشروعیت مقررات هستند»^۱. سرعت تولید مقررات جدید که ارتباط مستقیم و غیرمستقیم با فعالیت تولیدکنندگان و تجار کشور دارد، بیشتر از سرعت حذف و یا تجمیع آنهاست. هر روز شاهد صدور بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مختلفی از سوی وزارتخانه‌ها هستیم که فعالین اقتصادی را با ابعاد جدیدی از پیچیدگی‌های اداری زمان‌بر و هزینه‌بر مواجه می‌کند. از این رو، هرچه مقررات گذاری‌ها پیچیده‌تر و وابسته به اطلاعات شوند، بسیاری از هزینه‌های مبتنی بر آنها نیز به شهروندان و کسب و کارها منتقل می‌شود.

بر این میناست که مقررات‌زدایی و تنقیح را باید یکی از معیارها و شاخص‌های حکمرانی خوب^۲ دانست که از طریق ارتقای شفافیت و رفع ابهام، یکپارچگی و انسجام، پایداری و ثبات، سهولت به کارگیری و بهره‌برداری و رفع پیچیدگی از قوانین و مقررات، زمینه‌ساز حاکمیت قانون (قانون‌مداری) و حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان می‌شود و در مسیر تحقق حکمرانی خوب، نقش‌آفرینی می‌نماید. لذا پیوند حقوق شهروندی و قانون‌مندی و به‌طور کلی حکمرانی خوب با مقوله مقررات‌زدایی و تنقیح قوانین و مقررات، تنگاتنگ و واجد اهمیت است.

در ایران، تورم قوانین و مقررات و وجود ۱۸۲ هزار مقررۀ قانونی که در بسیاری از موارد تکراری، متضاد، مبهم و به‌طور موسع تفسیرپذیر هستند، قانون‌گذار را مجاب کرده تا در قوانین مختلف مانند سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برنامه‌های توسعه کشور، قانون رفع موانع تولید و همچنین قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، به موضوع «مقررات‌زدایی» بپردازد. تکالیف قانونی مذکور نشان از اهمیت این موضوع در تسهیل و بهبود فضای کسب و کار در کشور دارد و بیان می‌کند که در حال حاضر بیش از تولید قانون و مقررات جدید، نیازمند کم کردن بار مقرراتی، ایجاد شفافیت و ساده‌سازی فرایندها، کم کردن هزینه‌ها از طریق الکترونیکی شدن فرایندها و ایجاد سامانه‌ها و پنجره‌های واحد الکترونیکی در حوزه‌های مختلف هستیم. لذا کاهش مقررات دست‌وپاگیر یا به تعبیری «مقررات‌زدایی»^۳ ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. مطابق آنچه بیان شد «مقررات‌زدایی» مفهوم کیفی و ماهوی موسعی را در بر می‌گیرد که نه تنها فراتر از حذف مقررات زائد است، بلکه به‌طور کلی این مفهوم دربردارنده نتیجه و نهایت امر است و پیراستن، شفاف کردن، تسهیل کردن و کاستن هزینه‌ها و

۱ مرکز مال‌میری، احمد، «مفهوم مقررات دست و یاکیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره ۸۷، پائیز ۱۳۹۵، ص ۱۷۲

۲ Good Governance

۳ Deregulation

نهایت آن تضمین قانون‌مداری، امنیت حقوقی و رعایت حقوق شهروندان و در نهایت اعمال و اجرای حکمرانی خوب یا شایسته است. بدیهی است تحقق این نتیجه نیازمند ابزار و شکل عمل است. مهم‌ترین ابزاری که مقررات‌زدایی را محقق می‌سازد، استفاده از سازوکار و شیوه «تنقیح مقررات» است.

تنقیح مقررات فرایندی است که طی آن همه مقررات جمع‌آوری، طبقه‌بندی و پالایش می‌شوند. این فرایند با آسیب‌شناسی و تطبیق مقررات با نیازها و مقتضیات روز که با بهره‌گیری از آخرین دستاوردهای علمی و تجربی در سطح کشور و جهان و نیز با نگرشی نظام‌مند و همه‌جانبه انجام می‌پذیرد، مبانی و اصول مورد نظر مقررات‌زدایی را که همسو با سیاست‌ها و معیارهای قانون‌مداری و حقوق شهروندی است، شامل شفافیت، انسجام، تسهیل دسترسی، روزآمد شدن و ثبات مقررات، محقق می‌سازد.

بر پایه مباحث فوق، فرایند مقررات‌زدایی سازمان تأمین اجتماعی که یکی از سازمان‌های تخصصی مقررات‌گذار و بخشنامه‌محور در کشور ماست، تحت عنوان «طرح تجمیع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی» انجام شده و نهایتاً در مردادماه ۱۴۰۰ خاتمه یافته است. در نتیجه این طرح، سازمان مذکور موفق شده است با تجمیع و تلخیص بیش از ۲۰۰۰ مورد بخشنامه اصلی و دستورات اداری، دستورالعمل‌ها و مکاتبات قبلی، طی ۱۴۸۵ جلد گارشناسی و تخصصی، ۴۳ بخشنامه تنقیحی جامع (جایگزین ۲۰۰۰ بخشنامه مذکور) صادر، ابلاغ و منتشر کند. طرح مذکور در سال ۲۰۱۸ به‌عنوان یکی از طرح‌های کاندیدای جایزه تجربه موفق سازمان‌های عضو ایسا در منطقه آسیا و اقیانوسیه، معرفی و موفق به کسب گواهی تجربه موفق از ایسا شد. در سال ۲۰۲۱ نیز با توجه به تحولات و پیشرفت شگرف این طرح، مجدداً برای شرکت در رقابت تجربه موفق سازمان‌های عضو ایسا در منطقه آسیا و اقیانوسیه (۲۰۲۱) در پورتال ویژه مرکز تعالی ایسا بارگذاری شده و توسط تیم تجربه موفق اتحادیه مورد بررسی و اعتبارسنجی اولیه قرار گرفته و برای ورود به این رقابت به تأیید رسیده است.

تجربه نوپا و موفق سازمان تأمین اجتماعی در مقررات‌زدایی و تنقیح مقررات و بخشنامه‌های تأمین اجتماعی ما را بر آن داشت تا در پژوهش حاضر با دید علمی و با رویکرد پژوهشی به مقوله مقررات‌زدایی و تنقیح مقررات پرداخته و نگاهی موشکافانه بر ارزیابی طرح تجمیع، تلخیص، تنقیح و اصلاح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی داشته باشیم. لذا در این پژوهش ضمن واکاوی مفاهیم مرتبط و بایسته‌های مقررات‌زدایی و تنقیح، بررسی موضوع از منظر حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حقوق شهروندی و سپس مطالعه تطبیقی مقررات‌زدایی، نهایتاً طرح تنقیح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی در تطابق با معیارهای حکمرانی خوب، قانون‌مداری و حقوق شهروندی مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌گیرد.

در پایان بر خود لازم می‌دانیم از زحمات تمامی اساتید، مدیران، کارشناسان، متخصصان، نمایندگان تشکلات و تمامی افرادی که در انجام طرح مقررات‌زدایی و تنقیح بخشنامه‌های سازمان تأمین اجتماعی نهایت تلاش

و همت مضاعف خویش را به کار بستند تا طرح مذکور به سرانجام برسد، به‌ویژه آقای دکتر نعیمی و همکاران ایشان در اداره کل امور حقوقی و قوانین سازمان، آقایان دکتر جوان‌جعفری و دکتر صداقت و همچنین همکاران مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، آقایان دکتر کردونی و دکتر امامی کمال تشکر و قدردانی را داشته باشیم. همچنین از سرکار خانم دکتر بازرگان که در تهیه قسمت‌هایی از این اثر (گفتار اول و دوم از فصل دوم و همچنین فصل سوم) همت گماشتند و بر غنای مطالب افزودند، بسیار سپاسگزاریم.

مصطفی سالاری

احمد کتابی رودی

تابستان ۱۴۰۰