

ارزیابی کیفیت قوانین مالی در ایران از حیث شفافیت، ثبات و عدم پراکندگی

احمد مرکزالمیری^۱، سعید فیضی^{۲*}، حسن شقاقی^۳

۱. استادیار مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

۲. کارشناس ارشد، گروه حسابداری، واحد کاشان، دانشگاه آزاد اسلامی، کاشان، ایران.

۳. کارشناس ارشد، گروه حقوق خصوصی، وحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۱/۲۳

Iranian Financial Laws Quality in Terms of Transparency, Stability and Non-Dispersion

Ahmad Markaz Malmiri¹, Saeid feyzi^{2*}, Hasan shaghghi³

1. Research Assistant Professor of Majles Research Center (MRC), Tehran, Iran.

2. M.Sc. Department of Accounting, Kashan Branch, Islamic Azad University, Kashan, Iran.

3. M.Sc. Department of Private Law, Zanjan Branch, Islamic Azad University, Zanjan, Iran.

Received: 2021/08/27

Accepted: 2022/02/12

Abstract

Subject and Purpose of the Article: The purpose of this study is to investigate the status of Iranian approved laws in the field of finance in terms of three characteristics; Transparency (no ambiguity), stability (no frequent correction) and non-dispersion.

Research Method: This study is applied, descriptive, and qualitative. The statistical population of the study includes all approved laws in the field of finance, from the formation time of the first parliament until the end of the tenth parliament.

Research Findings: According to the statistical analysis and data, and conforming to the previous researches, Iranian approved laws in financial field are not appropriate in terms of transparency, stability and non-dispersion.

Conclusion, Originality and its Contribution to the Knowledge: The results of this study show that ten percent of all approved laws is in the field of finance, in the form of interpretive laws (in order to remove the ambiguity in the laws). Forty-five percent of laws is in the form of amending laws (which confirms the instability of financial laws. Two percent is in the form of extension of the experimental rules. And only Forty-three percent is in the form of the new rules. These ratios confirm the necessity of carrying out fundamental corrective actions in the legislative system including: strengthening the process of drafting the law, observing and paying special attention to drafting, revising the existing laws, and changing the legislative system to "bill-based").

Keywords: Ambiguity in Laws, Laws of Dispersion, Laws of Transparency, Financial Laws, Legal Quality.

چکیده

موضوع و هدف پژوهش: هدف پژوهش حاضر، بررسی وضعیت قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران از حیث سه ویژگی: شفافیت (نبود ابهام)، ثبات (نبود اصلاح مکرر) و نبود پراکندگی است.

روش پژوهش: پژوهش حاضر از جهت هدف: کاربردی؛ از جهت شیوه تجزیه و تحلیل، روش انجام و ارائه نتایج پژوهش: از نوع تحلیل محتوایی (توصیفی) و از جهت نوع پژوهش: کیفی محسوب می‌شود. جامعه آماری پژوهش نیز شامل کلیه قوانین مصوب در حوزه مالی، از زمان تشکیل مجلس اول لغایت پایان مجلس دهم است.

یافته های پژوهش: براساس اطلاعات و تحلیل های آماری بدست آمده، وضعیت قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران از حیث شفافیت، ثبات و عدم پراکندگی، مطلوب ارزیابی نمی‌شود که این نتیجه گیری، منطبق با پژوهش‌های پیشین نیز است.

نتیجه گیری، اصالت و افزوده آن به دانش: نتایج این پژوهش نشان می‌دهد که ۱۰ درصد از کل قوانین مصوب در حوزه مالی، در قالب قوانین تفسیری (در جهت رفع ابهام موجود در قوانین)، ۴۵ درصد، در قالب قوانین اصلاحی (که این نسبت موید بی ثباتی قوانین حوزه مالی است)، ۲ درصد در قالب تمدید قوانین آزمایشی و تنها ۴۳ درصد در قالب قوانین جدید بوده است. این نسبتها موید ضروری بودن انجام اقدامات اصلاحی اساسی در نظام قانونگذاری (از جمله: تقویت فرآیند تهیه پیش نویس قانون، رعایت و عنایت ویژه به تدوین و تنقیح قوانین موجود و تغییر نظام قانونگذاری به «لایحه - بنیان») است.

واژگان کلیدی: ابهام در قوانین، پراکندگی قوانین، شفافیت قوانین، قوانین مالی، کیفیت قوانین.

*. Corresponding Author: Saeid feyzi

Email: saeidfm2005@yahoo.com

*. نویسنده مسئول: سعید فیضی

Doi: 10.30473/GAA.2021.56856.1439

مقدمه

خواهد یافت. زیرا اشخاص از حقوق خود و نحوه مطالبه آن آگاه بوده و کارمندان خاطی مجالی برای پیچیده نشان دادن فرآیندهای کاری، تفسیر به رای و سوء استفاده از قانون را نخواهند داشت. همچنین پیچیدگی و ابهام در قوانین، موجب گسترش فساد شده و کار نظارت^۴ را سخت‌تر می‌کند. از این رو نباید انتظار داشت که یک قانون مبهم به نسبت و به سرعت یک قانون صریح و قاطع، به سرمنزل مقصود برسد.

از طرفی قوانین هنگامی می‌توانند وظیفه مهم خود را به طور شایسته انجام دهند، که با ثبات و پایدار باشند و اگر قوانین مستمر تغییر یابند، پیش بینی پذیری فضای کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی، مختل شده و امکان فعالیت اقتصادی مطمئن، فراهم نخواهد شد. به بیانی دیگر یکی از ویژگی‌های مهمی که قوانین باید داشته باشند تا بتوانند ثبات و امنیت اقتصادی را تضمین کنند، میزان پایدار بودن آنهاست. رایج‌ترین رویه قانونگذاری که سبب مخدوش شدن ثبات قوانین می‌شود، قانونگذاری بیش از حد در قالب تصویب مکرر قوانین جدید و اصلاح پی در پی قوانین موجود است (اشکذری محمد جمال، ۱۳۹۶).

از دیگر آسیب‌های بی ثباتی قوانین این است که اگر قوانین مستمر تغییر یابند، مردم برای اینکه بدانند در هر مورد خاص کدام قانون حکمفرماست دچار مشکل می‌شوند و همواره نگران خواهند بود که آیا قانون، آنگونه که آنها فهمیده اند، دستخوش تغییر شده است؟ در این حالت یکی از عناصر اصلی تصمیم‌گیری آنها برای برنامه‌ریزی کوتاه‌مدت یا بلندمدت، غیر قابل اتکا خواهد بود (جوزف رز، ۱۳۸۸).

همچنین اگر قانون از ثبات قابل قبول برخوردار نباشد، مردم از وقت و فرصت کافی برای منطبق کردن رفتار خود با تغییرات صورت گرفته برخوردار نخواهند بود (حسن و کیلیان، ۱۳۹۰). از دیدگاه بسیاری از صاحب‌نظران^۵، تغییرات مکرر و نسنجیده قوانین در ایران و تصویب و اصلاح بی حد و حساب قوانین، چنان وضعیتی را ایجاد نموده که قوانین، هنوز قوام، دوام و احترامی که بایسته آنها است، را ندارند. وضعیتی که به موجب یک قانون برای مردم ایجاد می‌شود، هنوز به طور کامل مستقر نشده، با قانون دیگری از هم می‌پاشد و این عدم ثبات در کلیه شئون کشور به خصوص در اقتصاد، عواقب بسیار نامطلوبی در پی

قوانین و مقررات، چارچوب تنظیم روابط میان افراد در یک جامعه بوده و سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی، برنامه‌های خود را بر اساس این چارچوب‌ها تنظیم می‌کند. همچنین معیار تشخیص صحیح یا ناصحیح بودن عملکرد مجریان قانون نیز بر اساس چارچوب‌های موصوف است. پس بنابراین اگر قوانین و مقررات یک جامعه از ویژگی‌های مطلوب، برخوردار نباشد، افراد آن جامعه در تطبیق رفتار و برنامه‌های خود با قوانین، دچار چالش شده و نهادهای نظارتی نیز در امر نظارت، با ابهام و سردرگمی مواجه خواهند بود. بر این اساس لزوم برخورداری قوانین از ویژگی‌های کیفی، امری بدیهی تلقی می‌شود.

برای درک ماهیت آسیب‌زای هر نظام قانونگذاری، باید چارچوبی از یک نظام ایده‌آل را پیش رو داشت. لون فولر^۱ به عنوان یکی از صاحب‌نظران در حوزه «حاکمیت قانون»^۲، هشت اصل را به عنوان اصول درونی قانون، صورت‌بندی کرده که عبارتند از: قانون باید عام باشد، قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذی نفع رسانده شوند، قوانین نباید عطف به ماسبق شوند، قوانین باید قابل فهم، واضح و روشن باشند، قوانین نباید متناقض باشند، قوانین نباید امر غیر ممکن را مطالبه کنند، قوانین نباید به طور مکرر تغییر یابند و عمل مقامات رسمی باید با قانون انطباق داشته باشد (فولر به نقل از مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴).

یکی از ضرورت‌های تحقق اصل حاکمیت قانون، قابل فهم، واضح و روشن بودن قوانین است. نگارش نامناسب قانون که منتهی به ابهام در قانون می‌شود، منجر به سوءاستفاده از قانون و ایجاد بی انضباطی‌های بی‌شمار می‌شود، که هم ناظر و هم منظور را با دوراهی و بلاتکلیفی مواجه می‌کند^۳. قوانینی که بدون ویژگی شفافیت و صراحت باشند، دستاویزی برای تفسیر به رای و گریز از اجرا هستند و هر فردی با قرائت خاص خود از قلمرو شمول چنین قانونی فرار می‌کند. بر این اساس، می‌توان یکی از عوامل قانون‌گریزی در کشور را وجود قوانین مبهم، دانست. پس بنابراین به منظور پیشگیری از وقوع جرم باید کوشید تا قوانین، روشن، ساده و خالی از هرگونه ابهام و دوگانگی باشند (دانایی فرد حسن و دیگران، ۱۳۸۹).

وقتی، قوانین ساده، همه فهم و فاقد ابهام باشند، تعداد افرادی که قانون را می‌فهمند و به آن مسلط هستند، بیشتر شده و در نتیجه امکان سوء استفاده از نبود آگاهی ذینفعان، کاهش

۵. در کشوری که بیش از یکصد سال سابقه قانونگذاری و حجم بسیار بالایی از قوانین را دارد، شناخت نسبت این قوانین با یکدیگر تبدیل به معضل شده است. حتی اگر یک مقام اجرایی در سطوح مختلف مدیریتی بخواهد از قانون پاسداری کند و وفادار به آن باشد، تشخیص، قانونی که باید عمل شود برای او بسیار سنگین شده و در نتیجه نفس وفاداری به قانون و حاکمیت آن، امروز ما را به مقصود نمی‌رساند. (معاون حقوقی رئیس‌جمهور، ۱۳۹۸).

1. Lon Fuller

2. Rule of Law

۳. رستمی و دیگران؛ چالش‌های قانونی نظارت دیوان محاسبات بر شرکت‌های دولتی، دانش حقوق مالیه، سال سوم، شماره ۱۰، ص ۱۷

۴. همانگونه که حقیقی مهری و دیگران در پژوهش خود وجود ابهام و نقص در قوانین را به عنوان یکی از مضامین اصلی نظارتی دیوان محاسبات کشور مطرح نموده و چنین بیان داشته اند که سادگی و شفافیت قانون، باعث تمکین بیشتر و راحت‌تر شهروندان خواهد شد.

ذینفعان و مجریان، منظور نظر قانونگذار را به سهولت و به خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر ایشان به کار گیرند. یک قانون متناقض و مبهم موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می‌خواهد (و باید) از قانون پیروی کند. از طرفی اگر قانون از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نبوده و توأم با ابهام باشد، امکان سوء برداشت و تعبیرهای ذینفعانه (تفسیر به رای) افزایش یافته و فرصت‌های برابر در بهره مندی از قوانین، از بین می‌رود. برخی از صاحب‌نظران، معتقدند قانون باید از مطمطراق و عنوان‌های بزرگ و کوچک دوری کند، لیکن این موضوع به ناچار به مفهوم این نیست که قانون ساده، فاقد ابهام خواهد بود. قانون ساده یا فنی، هر دو می‌تواند مبهم، پیچیده یا ناسازگار باشد. بر این اساس قانون باید به سهولت قابل فهم بوده و خالی از تناقض منطقی باشد. به نحویکه با احکام مشابه موجود در قوانین اسبق، همپوشان و یا متضاد نباشد، تا قابل پیروی بوده و اجرایی شود. نمی‌توان به گونه‌ای قانون نوشت که دست مقامات اجرایی و قضایی را در تصمیم‌گیری درباره افعال شهروندان بازگذاشت (راسخ محمد، ۱۳۹۵).

همچنین قوانین باید به قدری روشن و شفاف باشند که فهم هدف قانونگذار، دامنه شمول و تبعات ناشی از اجرا نشدن آن، نیازمند ورود مراجع مفسر قانون نبوده و مجالی هم برای صدور بخشنامه‌های اجرایی خلاف اهداف مدنظر قانونگذار، فراهم نباشد. تعارض نداشتن با سایر قوانین، نبود کلی گویی، نبود مهمل گویی (عبارات زائد و غیر ضروری)، رعایت اصول نگارشی و تدوین قانون به نحویکه موجب ایجاد زمینه سوء استفاده نشود، از جمله نکات الزامی است که در تدوین قوانین مطلوب، باید لحاظ کند (درباره برنامه ششم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴). سکوت قانونگذار در تعیین تکلیف احکام مشابه موجود در قوانین پیشین، هنگام وضع قوانین جدید، نیز می‌تواند موجب بروز پیچیدگی شود. زیرا که همپوشانی، همراستا بودن و تضاد در میان قانون جدید با احکام مشابه در قوانین قبلی، مجریان و ناظران را با ابهام اساسی روبرو خواهد نمود. بر این اساس می‌توان چنین نتیجه گرفت که نگارش نامناسب قانون (به هر شکل و شیوه) منجر به بروز ابهام در قوانین خواهد شد و عینی‌ترین ملاک اندازه‌گیری میزان ابهام در قوانین، حجم قوانین تفسیری و نظریه‌های مشورتی و تفسیری است.

ب) ثبات (عدم اصلاح مکرر)

بی‌ثباتی در قوانین زمانی در نظام‌های قانونگذاری، عیان می‌شود که قانونگذار به کرات و در بازه‌های زمانی بیشتر کوتاه، تصمیم‌های قبلی خود را به نحوی تغییر می‌دهد که مجریان و

دارد^۱. ما از جمله کشورهایی هستیم که بی‌حد و حساب قانون تصویب می‌کنیم. بالاترین میزان مصوبه‌ی قانونی و تنوع در قوانین را داریم^۲.

عدم انسجام و متمرکز بودن کلیه احکام قانونی مربوط به یک موضوع، تحت یک قانون مادر، از دیگر آسیب‌های بلقوه نظام‌های قانونگذاری است، که با عنوان «پراکندگی قوانین» تعریف شده است. قانونگذاری پراکنده به معنای قانونگذاری موردی، متعدد و بدون توجه به دیگر اجزای نظام حقوقی بوده و موید قانونگذاری بدون کارشناسی بایسته و تعجیل قانونگذار در اعمال اختیار تصویب قانون به جای استفاده از دیگر اختیارات خود، از جمله نظارت، است (مرکز مالگیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴). یکی از دلایل «تعدد قوانین و مقررات»، وجود حجم انبوهی از قوانین (تورم قوانین) است. تورم قوانین به عقیده صاحب‌نظران، موید بیش‌فعالی نظام قانونگذاری است. بیش‌فعالی در قانونگذار چنان کار می‌کند که قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی رفتار شهروندان باشد، به نتیجه‌ای معکوس منجر می‌شوند و دولت و شهروندان، خود را غرق در حجم انبوهی از قوانین می‌بینند. یکی از دلایل قانونگذاری بیش از حد نیاز، کیفیت نامناسب قوانین سابق تلقی می‌شود.

علی‌الاحوال با توجه به نقش اساسی و غیرقابل انکار کیفیت قوانین در ابعاد مختلف اقتصادی، مالی و ... یک جامعه، هدف این پژوهش، بررسی و ارزیابی کیفیت قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران بوده و نوآوری این پژوهش، تفکیک و بررسی قوانین حوزه مالی، از حیث سه ویژگی: شفافیت (قابل فهم، واضح و فاقد ابهام بودن و نبود تناقض محتوایی با قوانین قبلی)، ثبات (نبود تغییر مکرر قوانین) و نبود پراکندگی (متمرکز بودن کلیه احکام مربوط به یک موضوع تحت یک قانون مادر) برای پاسخگویی به این پرسش است که آیا قوانین و مقررات مالی در ایران، از منظر دارا بودن ویژگی‌های الزامی یادشده، وضعیت مطلوبی دارند یا خیر، است.

مبانی نظری پژوهش

تعیین معیارهای کیفی الزامی^۳ قوانین و مقررات

الف) شفافیت (عدم ابهام)

قانون متشکل از قواعدی است که برای هدف معینی وضع گردیده و معیار تنظیم روابط بین شهروندان و نیز ملاک ارزیابی عملکرد مجریان است. از اینرو، هنر قانونگذاری خوب این است که قانون را آتقدر روشن، واضح و به دور از هرگونه ابهام تدوین کند که

۲. گفتگوی هفته نامه "صویرافیل" با سخنگوی کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی دوره نهم؛ <http://sooreisrafil.com>

۳. در این پژوهش، از میان ویژگی‌های کیفی الزامی قوانین و مقررات، سه ویژگی شفافیت، ثبات و عدم پراکندگی مورد ارزیابی قرار گرفته است.

۱. خلاصه سخنرانی‌های همایش یکصدمین سال قانونگذاری، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۸۸۵، ۱۳۸۵

ج) پراکندگی

پراکندگی قوانین به مفهوم وجود احکام متعدد برای یک موضوع واحد در قوانین و مقررات مختلف و متمرکز نبودن تمام احکام قانونی مرتبط با یک موضوع در ذیل یک قانون مادر، تعریف می‌شود. این احکام متعدد، گاه همپوشان و همراستای یکدیگر و گاه حتی در تضاد با یکدیگر قرار گرفته و مجریان و ناظران، را با ابهام و سردرگمی مواجه می‌سازد. بیشماری قوانین و مقررات موجب ایجاد ارتباطات مافیایی و ناسالم شده و زمینه تفسیرهای مختلف و سوء استفاده را برای متخلف‌ها فراهم می‌کند تا جایی که حتی زمینه کشف فساد نیز از بین می‌رود (درویشی و دیگران، ۱۳۹۶). هنگامی که قوانین در حجم زیاد تولید شود، زمینه پیدایش قوانین متناقض افزایش یافته و احصاء آخرین نظر قانونگذار در خصوص یک موضوع، مشکل می‌شود و در نهایت، گستردگی فساد قانونی فراهم می‌شود. بنابراین، ساده کردن قوانین و شفاف کردن آنها برای سالم سازی ضروری است (ربیعی، ۱۳۸۷). به عقیده صاحب‌نظران، در شرایط کنونی، انبوه مقررات و قوانین متضاد، در برخی حوزه‌ها به میزانی است که گاه کارکنان خبره نیز نمی‌توانند بر همه آنها اشرافیت یابند. در چنین شرایطی ارباب رجوع که به قوانین و رویه‌ها اشراف ندارد، در برابر کارمندی قرار می‌گیرد که کم و بیش به مقررات تسلط دارند (شمس عبدالحمید، ۱۳۹۱). عینی‌ترین ملاک و ابزار ارزیابی و اندازه‌گیری «پراکندگی قوانین»، وجود احکام متعدد در دل قوانین مختلف است.

به عنوان نتیجه‌گیری، می‌توان چنین بیان کرد که شفافیت (قابل فهم، واضح و پیچیدگی نداشتن قوانین و نبود ناسازگاری محتوایی با قوانین قبلی)، ثبات (نبود تغییر مکرر قوانین) و نبود پراکندگی (متمرکز بودن کلیه احکام مربوط به یک موضوع ذیل یک قانون مادر) سه معیار اساسی ارزیابی کیفیت قوانین، هستند که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

پیشینه پژوهش

پژوهشهایی که با محوریت آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری ایران صورت گرفته است، هر کدام از منظری به بررسی کیفیت قانونگذاری در ایران پرداخته‌اند، لیکن همگی در وجود آسیب و ضعف در نظام یادشده، اتفاق نظر داشته‌اند. این پژوهشها به شرح موارد زیر است:

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶) در پژوهشی وجود نقایص در ماهیت و محتوای قانون و نقایص فنی (شامل؛

ذینفعان، از فرصت مناسب برای تطبیق رفتار خود با اراده و نظر جدید قانونگذار، برخوردار نیستند. از طرفی این تغییر تصمیم، به ناچار در جهت به روز رسانی قوانین و تطبیق آنها با شرایط جدید جامعه نبوده، بلکه بیشتر بیانگر اصلاح تصمیمات اشتباه قبلی و یا تغییر اهداف قانونگذار است. بر این اساس، اصلاح قوانین زمانیکه در راستای اصلاح تصمیم‌های نادرست اولیه قانونگذار بوده و به یک عادت در فرآیند قانونگذاری مبدل شود، زمینه‌سازی ثباتی و کوتاهی عمر قوانین شده و از این حیث یک آسیب جدی در نظامهای قانونگذاری برداشت می‌شود. به عقیده صاحب‌نظران ویژگی الزامی و مهم در قوانین و مقررات، درجه ثبات آنها است و هرچه قوانین، باثبات تر باشند، کمک بیشتری به امنیت اقتصادی می‌کنند (درباره سیاستهای کلی اقتصاد مقاومتی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳). از طرفی فقدان ثبات در قوانین، امر نظارت را نیز با چالشهایی مواجه می‌سازد.

یکی از دلایل نیاز به صدور اصلاحیه‌ها و استفساریه‌های متعدد برای قوانین، بالا بودن حجم قوانین (تورم قوانین^۱) است. تورم قوانین یا تورم تقنینی، زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که دستگاه قانونگذاری، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و نیز بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح، اقدام به قانونگذاری می‌کند^۲. در چنین حالتی، قانونگذار بدون اولویت دادن به کیفیت قانون، مهمترین وظیفه و هدف خود را افزایش آمار قوانین تصویبی می‌داند و در نتیجه نظام حقوقی به نظام فربه تبدیل می‌شود که کارایی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب قوانین متعدد نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانونگذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود. بدین ترتیب، افزوده شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و گاهی ناسازگار، سردرگمی مجریان قانون، مرجع‌های مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳). بر این اساس، تورم تقنینی را می‌توان زمینه ساز بروز ابهام، بی‌ثباتی و پراکندگی قوانین تلقی کرد. با این همه بارزترین ملاک و ابزار تشخیص و ارزیابی ثبات قوانین، حجم اصلاح قوانین است. زیرا که قانونگذار با تصویب قوانین اصلاحی، تصمیم‌های اولیه خود را (که در قالب تصویب قوانین نشان داده) به طرق مختلف (اعم از تغییر دامنه شمول قانون، حذف حکم قبلی، اصلاح یا پیوستن موضوع جدید به احکام قبلی و ...) تغییر می‌دهد.

۲. به عبارتی دلیل تورم قوانین، تصویب قوانین مهم و غیر کارشناسی شده می‌باشد که این امر منتهی به این نتیجه می‌شود که قانون از اینکه به مرحله اجرا برسد و یا قبل از تحقق هدف مدنظر قانونگذار، مستلزم اصلاح، استفساریه و... می‌شود.

۱. منظور از "تورم قوانین" در این پژوهش (همراستا با پژوهشهای مشابه)؛ انباشت حجم عظیم قوانین است.

زود هنگام قوانین مالیاتی و توجه ناکافی به شرایط اجرای قانون پیش از تصویب و شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر زمان تصویب، ثبات و کارایی قوانین مالیاتی را تا حد زیادی کاهش داده و آنها را با چالشهای متعددی مواجه ساخته است.

پژوهش صورت گرفته توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳) در خصوص کیفیت قانونگذاری در ایران، نشان می‌دهد که در نظام قانونگذاری ایران، اصلاح پیوسته و پراکندگی قوانین، به شدت بر ثبات قوانین تاثیر منفی نهاده و رویه‌های قانونگذاری به نحوی بوده که نظامی از قوانین متورم و پراکنده را شکل داده و این رویه به شدت با ثبات قوانین، ناسازگاری دارد. راهکارهای پیشنهادی در این پژوهش شامل، ضرورت تدوین و تنقیح قوانین، تصویب حداقلی قانون و اعمال موثر دیگر اختیارات (به ویژه نظارت)، اولویت قانونگذاری از طریق لایحه، اهتمام به نظارت بر اجرای قوانین پیشین و اجرای رویه ارزیابی تاثیرات قانون است.

نتایج پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴) در خصوص مقررات دست و پاگیر و آثار آن بر محیط کسب و کار، بیانگر این مطلب است که از جمله دلایل شکل گیری نظام مقرراتی دست و پاگیر^۲، نقض اصول مقررات‌گذاری (شامل؛ زبان مبهم و دشوار قانون، قانونگذاری پراکنده و اصلاح مکرر قوانین) بوده و اصلاح مکرر قوانین پیشین، عینی‌ترین اثر قانونگذاری غیراصولی است که لاجرم به ابهام و پیچیدگی قوانین دامن خواهد زد.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۴) در پژوهشی دیگر به بررسی رعایت برخی اصول قانون نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه پرداخته که نتایج آن نشان می‌دهد در بیش از ۸۰ درصد از مواد قانونی وضع شده در فصول اقتصادی و بودجه و نظارت قانون برنامه پنجم توسعه حداقل یکی از اصول و ویژگی‌های مذکور، نقض شده است. ویژگی‌هایی الزامی در نگارش قوانین که در این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته‌اند، شامل، ویژگی‌های عمومی (نبود تعارض با قوانین پیشین، نبود کلی گویی، نبود مهمل گویی، رعایت اصول نگارشی، عدم ایجاد زمینه سوء استفاده و فرصت نابرابر)، ویژگی‌های مختص قوانین تکلیفی (تحقق پذیری، مشخص بودن متولی اجرا، وجود قابلیت ارزیابی و ضمانت اجرای مناسب) و ویژگی‌های مختص قوانین برنامه ای^۳ (موقتی بودن، وجود زمانبندی مناسب) هستند.

در پژوهش صورت گرفته توسط مرکز مالمیری، مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴)، مصادیق قانونگذاری پراکنده در ایران، اصلاح یک یا چند

ناسازگاری منطقی، زبان پیچیده قانون، مغالطه آمیز و مبهم بودن قانون، قانونگذاری به شیوه‌ای که قانونگذار به مسائل مهم در متن قانون پاسخ نگفته و فقدان نظام حقوقی منسجم در متن قانون^۱، را از جمله مصادیق «قانون بد» برشمرده و چنین نتیجه گیری نموده که هر چقدر از نقایص فنی قانون کاسته شود، به همان اندازه از علل افزایش کمیت قانون نیز کاسته می‌شود، چراکه دیگر ضرورتی وجود ندارد که درگیر اصلاح مستمر قانونی شویم که به لحاظ فنی دارای نقص است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۱) در پژوهشی دیگر، پراکندگی قوانین مالیاتی را مورد بررسی قرار داده که نتایج آن نشان می‌دهد اول، قوانین مالیاتی طی سالیان گذشته در ایران بارها تغییر یافته است. دوم، سایر قوانین کشور نیز متعرض قوانین مالیاتی شده و آنرا اصلاح کرده‌اند و این تغییرات پی در پی موجب بروز درهم ریختگی و چندپارگی در قوانین مالیاتی کشور شده و زمینه ساز بروز و گسترش فساد و فرار مالیاتی شده و همچنین بی ثباتی در اقتصاد و درآمدهای دولت را فراهم کرده است. سوم، همپوشانی قوانین رفع نشده و تنقیح نشده است. چهارم، انبوهی از بخشنامه ها و آئین‌نامه‌های اجرایی به منظور مالیات ستانی تنظیم شده که گاهی با قوانین بالادستی در تعارض است و آنچه موجب این تورم و تعدد در قوانین مالیاتی شده است، نبود تنقیح قوانین^۱، وجود نقایص ماهوی قوانین و نقایص فنی قوانین (شامل زبان پیچیده، قانون مغالطه آمیز، کلی و مبهم، فقدان نظام حقوقی منسجم) است.

مرکز مالمیری احمد، مهدی زاده مهدی (۱۳۹۳) در پژوهشی به بررسی پراکندگی قانونگذاری در این پرداخته و چنین نتیجه گیری کرده که قانونگذار ایرانی به نحوی پراکنده و موردی، اقدام به قانونگذاری نموده که آگاهی از آخرین قوانین معتبر، نه تنها برای شهروندان، بلکه برای حقوقدانان و قضات نیز در برخی مواقع به معما تبدیل می‌شود. در حالیکه فرض بر آگاهی همگان به قانون است، چنین فرضی با نظام حقوقی توصیف شده، در عالم واقعیت به هیچ وجه منطبق نیست. با این همه اگر شهروندان نتوانند قواعد حقوقی حاکم بر جامعه را به سهولت و دقیق بشناسد یا درک کند، حق دارند که بپندارند هرج و مرج حاکم است.

احمدی موسوی سید مهدی، صالح ولیدی محمد، نجفی توانا علی (۱۳۹۳) در پژوهش خود به آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران پرداخته اند که نتایج این پژوهش نشان می‌دهد، نابسامانی‌ها و چالش‌های نظام مالیاتی ایران ریشه در نقایص و نارسایی‌های قوانین و مقررات داشته و تغییرات مکرر و

۱. تنقیح قوانین به معنی گردآوری متون قانونی مربوط به یک موضوع در یک مجموعه با هدف وضوح و رونق بخشیدن به قوانین بوده و مهار تورم متون قانونی و جلوگیری از صدور احکام مشابه برای یک موضوع از جمله فواید آن است.

۲. منظور، قوانین برنامه‌های پنجساله توسعه می باشد که در این پژوهش، قانون برنامه پنجم توسعه مورد بررسی قرار گرفته است.

۳. در این پژوهش اشاره شده است که؛ در خصوص اینکه چه مقرراتی، دست و پاگیر بودن محسوب می‌شوند، اشتراک نظری وجود ندارد، لیکن به طور کلی مفهوم

کیفیت قوانین را در رویه عملی به منصفه ظهور رسانده، لیکن آنچه برای شورا مهم و اساسی بوده، رعایت موازین شرع و قانون اساسی است که این کارکرد، گاه شامل توجه و بررسی سایر ویژگی‌های کیفی قانون بوده و گاه نبوده است.

از دیدگاه پژوهش مرکز مالگیری احمد، عطار سعید (۱۳۹۶) که به بررسی کیفیت قانونگذاری در ایران پرداخته است، یکی از معیارهای قانونگذاری خوب، بالابودن سهم لایحه از مجموع مصوبه‌های نظام تقنینی است، لیکن نظام قانونگذاری ایران، نظامی «طرح - بنیان» بوده و ماهیت مصوبات قانونی طی دوره‌های اخیر، به سمت کاهش مصوبات «لایحه - بنیان» حرکت کرده و این روند به تضعیف قانونگذاری خوب در ایران منجر شده است. پژوهشگران ابراز داشته‌اند که پرهیز از ارائه طرح توسط نمایندگان، باید بیشتر به موجب سازوکاری «خود - محدودیتی» یا «خود - تنظیمی» صورت گیرد که نیازمند تحول در «فرهنگ نمایندگی» است. همچنین نمایندگان می‌توانند با تبیین دلایل خودداری دولت از ارائه یک لایحه خاص در صحن علنی و انعکاس مطالب مطرح شده در رسانه‌ها، دولت را برای طی کردن مسیر قانونی با فشار افکار عمومی مواجه سازند.

از دیدگاه پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۸) که به آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری ایران پرداخته است، به علت فقدان نظام صحیح تقنینی قوانین در ایران، قوانین با موضوع واحد، تحت یک قانون مادر قرار نداشته و در قوانین متعدد پراکنده شده‌اند، که این احکام با یکدیگر متفاوت و بیشتر متعارض بوده و موجب ابهام و سردرگمی مخاطبان می‌شود. همچنین در نظام حقوقی ما نخست بایسته‌های الزامی در تدوین، نگارش و تصویب قوانین به صورت رسمی احصاء و تبیین نشده و دوم اینکه مرجع مشخصی جهت نظارت مؤثر بر آن وجود ندارد. در این پژوهش چنین بیان شده که وقتی در فرآیند قانونگذاری، جوانب امر به درستی سنجیده شده و پیش‌نویس قانون از جنبه‌های مختلف بررسی شود، نیاز به اصلاح و یا تکمیل و تغییر قوانین به حداقل می‌رسد.

یافته‌های پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹)، بر ضرورت «اصل اولویت قانونگذاری از طریق لایحه» در نظام قانونگذاری ایران صحه گذاشته و آمار مندرج در شکل زیر را در این خصوص ارائه کرده است. یکی از دلایل اصرار بر اولویت دادن به تصویب قوانین از طریق لایحه، این است که تهیه پیش‌نویس «قانون خوب»، نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زبده و در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانکهای اطلاعاتی و نیز ارزیابی‌های قابل اتکا از

قانون در ضمن تصویب قانون دیگر، صدور حکم به اجرائش یا لغو یک حکم قانونی در قانون دیگر، رویه‌های متنوع نسخ قوانین، استثناء شمول برخی از قوانین از حکم قانونی و شیوه‌های گوناگون و مهم قانونگذار در نسخ، برشمرده شده است. این پژوهش بررسی همه مفاد مرتبط با یک قانون را برای تصویب هر ماده قانونی، ضروری دانسته و بیان می‌دارد اگر قانونگذار در وضع قوانین، چنین مشقتی را متحمل نشود، نه تنها به رفع مشکلات کمکی نکرده است، بلکه بر بی‌سامانی نظام حقوقی دامن زده است. تدوین و تنقیح قوانین و رسیدگی دقیق تر به طرحها و لوایح، از جمله راهکاری پیشنهادی در این پژوهش است.

وکیلان حسن، مرکز مالگیری احمد (۱۳۹۵)، در پژوهش خود به بررسی فلسفه و کیفیت قانونگذاری و راهکارهای ارتقاء کیفیت قانونگذاری در ایران پرداخته و چنین نتیجه‌گیری نموده‌اند که امروزه ناکارآمدی قوانین، یکی از مهمترین موانع حکمرانی خوب^۱ تلقی می‌شود و همگان از حجم انبوه قوانین، اصلاحات مکرر و الغای سریع و متروک ماندن قوانین، شکایت می‌کنند و آنرا مانع توسعه می‌دانند. آسیب‌های ناشی از چاره‌یابی بیش از حد به قانونگذاری و در نتیجه، افت کیفیت قوانین در ایران به خوبی مشهود است. همچنین این موضوع، یکی از اسباب قانون‌شکنی و قانون‌گریزی است چرا که نظام حقوقی متشکل از قوانین مهم، باعث خواهد شد هم شهروندان و هم مقامات مجری قانون، به انحاء مختلف برای گریز از محدودیت‌های قانونی به رویه‌های فساد برانگیز متوسل شوند. از دیدگاه پژوهش صورت گرفته توسط خلیلیان اشکذری محمد جمال (۱۳۹۵)، مفاد قوانین مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی، باید حالت پایدار داشته باشد تا تولیدکننده و سرمایه‌گذار اطمینان حاصل کنند که مسئولان اقتصادی کشور در پی منافع شخصی یا گروهی نبوده و هر روز تصمیم‌ها و سیاستگذاری‌های اقتصادی خود را عوض نمی‌کنند. تجدید نظرهای زود هنگام در قوانین و مقررات، موید تهیه و تدوین عجولانه آنهاست.

علی اکبر گرنجی از ندریانی، محمد شهاب جلیوند (۱۳۹۶)، در پژوهش خود به بررسی نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان، پرداخته و بیان کرده‌اند که از دیدگاه حقوقدانان، مسئله‌ی شفافیت قوانین یکی از شش ویژگی کیفیت قواعد حقوقی (شامل؛ هنجاریت، شفافیت، ثبات، تحقق‌پذیری، عادلانه بودن و تناسب) بوده و بی‌تردید، بی‌ثباتی قواعد حقوقی، امنیت حقوقی شهروندان را خدشه دار می‌کند. هر چند شورای نگهبان، در ضمن نظارت‌های اساسی و شرعی خود، گاهی نظارت بر

۱. از دیدگاه بانک جهانی، حکمرانی خوب بر اساس شش شاخص تعریف و اندازه‌گیری می‌شود که عبارتند از: پاسخگویی و حق اظهار نظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت/ تروریسم، اثر بخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون و مهار فساد.

۱. از دیدگاه بانک جهانی، حکمرانی خوب بر اساس شش شاخص تعریف و اندازه‌گیری می‌شود که عبارتند از: پاسخگویی و حق اظهار نظر، ثبات سیاسی و نبود خشونت/ تروریسم، اثر بخشی دولت، کیفیت تنظیم‌کنندگی، حاکمیت قانون و مهار فساد.

روش‌شناسی پژوهش

در راستای اهداف و پرسش‌های پژوهش، داده‌های مورد نیاز (مشمول بر فهرست قوانین مصوب در حوزه مالی از زمان تشکیل مجلس قانونگذاری اول (۱۳۵۹/۰۳/۰۷) لغایت پایان فعالیت مجلس دهم (۱۳۹۹/۰۳/۰۶))، از سامانه ملی قوانین و مقررات^۱ استخراج و در راستای ارزیابی عملکرد آنها از حیث سه ویژگی مدنظر در این پژوهش و به فراخور عنوان و محتوای اصلی قوانین، در قالب؛ قوانین اصلاحی، قوانین تمدیدی، قوانین تفسیری و قوانین جدید دسته‌بندی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

بر این اساس پژوهش حاضر از جهت هدف: کاربردی؛ از جهت شیوه تجزیه و تحلیل، روش انجام و ارائه نتایج پژوهش: از نوع تحلیل محتوایی (توصیفی) و از جهت نوع پژوهش: کیفی محسوب می‌شود.

قلمرو پژوهش، جامعه و نمونه آماری

جامعه آماری این پژوهش شامل کلیه قوانین مصوب در حوزه مالی، از زمان تشکیل مجلس اول (۱۳۵۹/۰۳/۰۷) لغایت پایان فعالیت مجلس دهم (۱۳۹۹/۰۳/۰۶) است. همچنین کل جامعه آماری مورد بررسی قرار گرفته و از روش نمونه‌گیری استفاده نشده است.

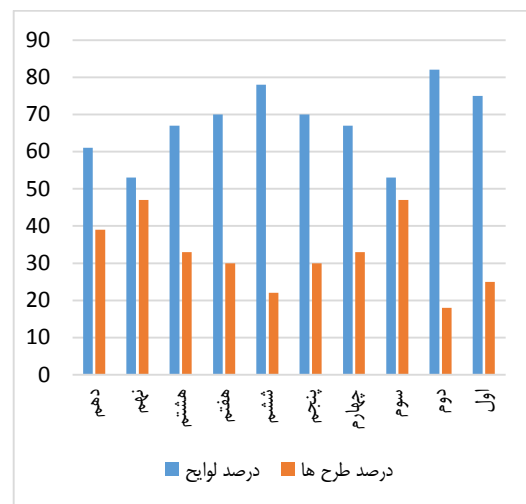
شایان بیان است که منظور از قوانین مالی در این پژوهش^۲، آن دسته از قوانینی است که مرتبط با موضوع‌های حقوق و مزایا، بازنشستگی و استخدامی کارکنان دولت، قوانین مربوط به بازنشستگان، قوانین مالی در حوزه گمرکی و صادرات و واردات، قوانین مالی در حوزه بانکی (شامل قانون صدور چک، قانون بازار اوراق بهادار، قانون عملیات بانکی بدون ربا و ...)، قوانین مالیاتی، قوانین حوزه نظارت بر عملکرد مالی دولت (شامل قانون محاسبات عمومی، قانون دیوان محاسبات، قوانین بودجه سنواتی، قوانین برنامه‌های پنجساله، قوانین مربوط به تعیین اعتبارات دستگاه‌های دولتی، قوانین مربوط به تعیین تعرفه‌های دولتی، قانون نحوه وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین و ...) و موارد مشابه است^۳.

یافته‌های پژوهش

آمار توصیفی (حجم قوانین)

حجم و تنوع قوانین مصوب به شرح جداول و نمودارهای زیر است:

وضعیت موجود در هر حوزه است، که این الزمات، برای قوه مجریه به مراتب بیش از قوه مقننه فراهم است. بر این اساس عموم کشورهای توسعه یافته، دارای نظام قانونگذاری «لایحه محور» با نسبت‌های مختلف بوده و دولت، واجد جایگاه مسلطی در ابتکار قانونگذاری است. هدف نهایی این پژوهش، تاکید بر این مطلب است که کارکرد قانونگذاری مجلس باید در قالب رسیدگی به لوایح دولتی و نه ارائه طرح صورت پذیرد. گرچه در مواردی نیز چه بسا برای اعمال نظارت موثر بر عملکرد دولت، چاره‌ای جز تصویب قانون نباشد. اما این اقدام باید پس از اعمال کوشش‌گرانه و پیگیرانه ابزارهای نظارتی و متعاقب آن، تدوین یک پیش نویس قانونی با کیفیت و قابل اجرا، صورت پذیرد.



شکل ۱. نسبت طرح‌ها و لوایح تبدیل شده به قانون در ادوار مختلف مجلس

پرسش‌های پژوهش

با توجه به هدف پژوهش، پرسش‌های اصلی این پژوهش به شرح زیر هستند:

- ۱- آیا قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران از حیث شفافیت دارای وضعیت مناسبی هستند؟
- ۲- آیا قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران از حیث ثبات دارای وضعیت مناسبی هستند؟
- ۳- آیا قوانین مصوب در حوزه مالی در ایران از حیث نبود پراکندگی دارای وضعیت مناسبی هستند؟

۳. آن دسته از قوانین که حاوی چندین نوع حکم (مالی و غیر مالی) می‌باشند با توجه به سهم احکام حوزه مالی، طبقه‌بندی شده‌اند بطور نمونه "قانون تأسیس و نحوه اداره کتابخانه‌های عمومی کشور" که حکم مطابق ماده (۶) آن، حکم مالی محسوب می‌شود، با توجه به ماهیت کلی قانون، غیرمالی تلقی شده است. همچنین قوانین تشکیل و اساننامه سازمانها (مانند قانون تشکیل شهرداریها و ...) جزء قوانین مالی محسوب نشده است.

1. <http://www.qavanin.ir>

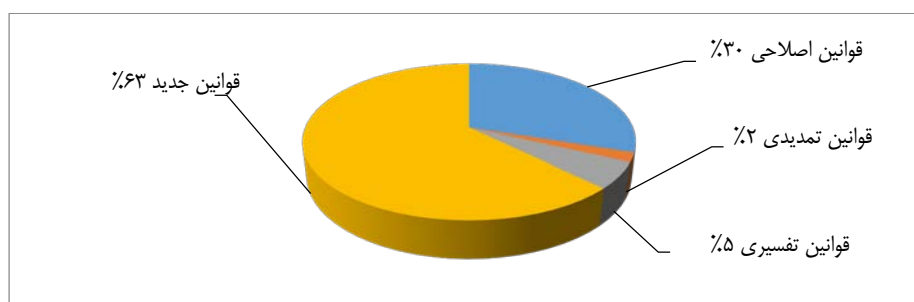
۲. توضیح اینکه در قوانین و مقررات، تعریف منسجمی از "قوانین مالی" ارائه نشده است، لیکن برخی از صاحب‌نظران، قوانین و مقررات مالی را «به هر مصوبه دارای ضمانت اجرایی با موضوع امور مالی» تعریف می‌کنند.

جدول ۱. آنالیز وضعیت کل قوانین مصوب در ده دوره قانونگذاری مجلس^۱

| شرح | کل قوانین مصوب | قوانین اصلاحی ^۲ | قوانین تمدیدی ^۳ | قوانین تفسیری ^۴ | قوانین جدید ^۵ |
|-------|----------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|
| تعداد | ۳۱۵۸ | ۹۵۰ | ۵۹ | ۱۷۱ | ۱۹۷۸ |
| نسبت | ٪۱۰۰ | ٪۳۰ | ٪۲ | ٪۵ | ٪۶۳ |

منبع: محاسبات پژوهشگر

ارقام جدول فوق نشان می‌دهد که در ده دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، تعداد (۳۱۵۸) قانون به تصویب رسیده که ٪۳۰ از آنها در قالب قوانین اصلاحی، ٪۲ قوانین تمدیدی، ٪۵ قوانین تفسیری و ٪۶۳ باقیمانده، در قالب قوانین جدید بوده است.



شکل ۲. آنالیز کل قوانین مصوب در ده دوره قانونگذاری مجلس

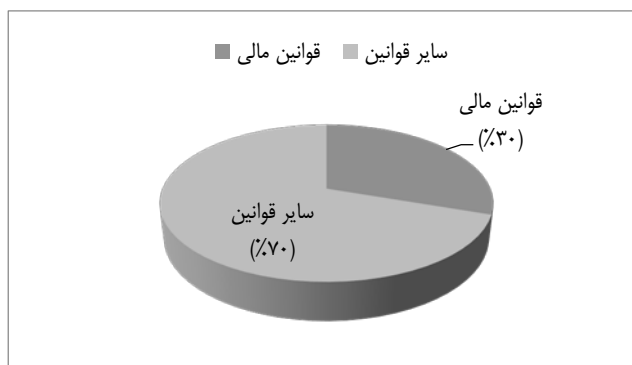
منبع: محاسبات پژوهشگر

در راستای هدف پژوهش قوانین حوزه مالی از کل قوانین مصوب تفکیک شده که نتایج آن به شرح زیر است:

جدول ۲. سهم قوانین حوزه مالی از کل قوانین مصوب

| کل قوانین مصوب | قوانین مالی | | سایر قوانین | |
|----------------|-------------|------|-------------|------|
| | تعداد | نسبت | تعداد | نسبت |
| ۳۱۵۸ | ۹۵۵ | ٪۳۰ | ۲۲۰۳ | ٪۷۰ |

منبع: محاسبات پژوهشگر



شکل ۳. سهم قوانین حوزه مالی از کل قوانین مصوب

۴. منظور از قوانین تفسیری، آندسته از قوانینی است که در جهت رفع ابهام موجود در قوانین، تصویب شده‌اند و بیشتر دارای عنوان "قانون تفسیر..." هستند.

۵. منظور از قوانین جدید، قوانینی است که به ظاهر دارای احکام و مواد قانونی جدیدی هستند. بدیهی است این نوع قوانین فاقد عناوین: تمدید، استفساریه، اصلاح، الحاق، تفسیر، تسری و موارد مشابه خواهند بود.

۱. تطابق داده شده با پژوهش "واکاوی عملکرد ده دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی، فیضی، ۱۳۹۹"، دانش حقوق و مالیه، ۱۳۹۹.

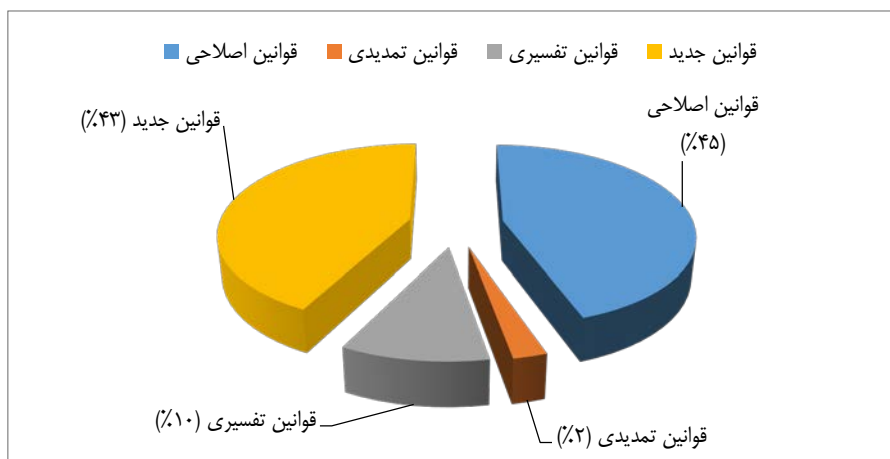
۲. منظور از قوانین اصلاحی، آندسته از قوانینی است که به صراحت حاوی عنوان "قانون اصلاح" بوده و یا بصورت محتوایی، بیانگر تغییر تصمیم اولیه قانونگذار است.

۳. منظور از قوانین تمدیدی، آندسته از قوانینی است که به دلیل اتمام مهلت آزمایشی اجرای آن و عدم تبدیل به قانون دائمی در موعد مقرر، قانونگذار نسبت به تمدید آن اقدام نموده است. این نوع قوانین بیشتر دارای عنوان "قانون تمدید مهلت..." هستند.

جدول ۳. آنالیز وضعیت قوانین مالی

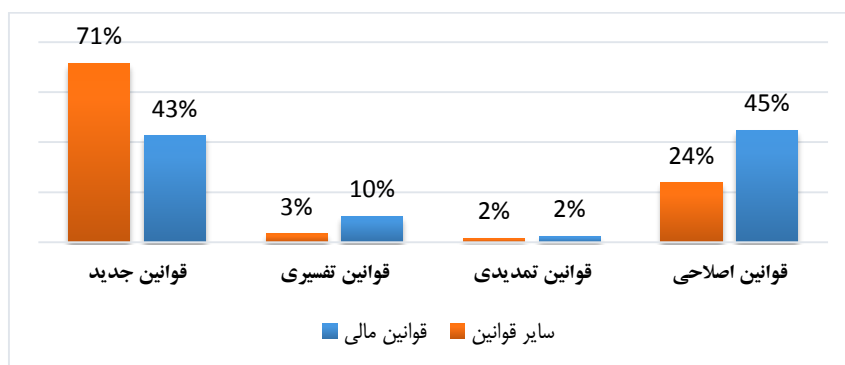
| شرح | کل قوانین مصوب | قوانین اصلاحی | قوانین تمدیدی | قوانین تفسیری | قوانین جدید |
|------------|----------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| تعداد | ۹۵۵ | ۴۲۷ | ۲۳ | ۹۹ | ۴۰۶ |
| نسبت به کل | ٪۳۰ | ٪۴۵ | ٪۲ | ٪۱۰ | ٪۴۳ |

منبع: یافته های پژوهش.



شکل ۴. آنالیز وضعیت قوانین مالی

منبع: یافته های پژوهش.



شکل ۵. مقایسه وضعیت قوانین مالی و سایر قوانین در نظام قانونگذاری ایران

منبع: یافته های پژوهش.

یافته های تحلیلی (ارزیابی کیفیت قوانین مالی)

الف) ارزیابی شفافیت (عدم وجود ابهام)

عینی ترین معیار ارزیابی شفافیت قوانین، حجم قوانین تفسیری است. هرچه میزان تفسیر قوانین، بیشتر باشد، بیانگر این است که قوانین دارای ابهام بیشتری می باشند. از طرفی بررسی ها نشان می دهد که ابهام در قوانین به دو حالت زیر نمایان می شود:

حالت اول) ابهام شکلی و ظاهری قانون: این نوع ابهام زمانی پدیدار می شود که ضعف در نگارش متون قانونی موجب می شود که از یک گزاره قانونی، بیش از یک معنا و مفهوم قابل برداشت باشد. کلی گویی، مهمل گویی، رعایت نکردن اصول نگارشی از جمله مواردی است که موجب بروز ابهام ظهری در قوانین می شود.^۱

تبصره (۱۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ و بند (۴) ماده (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری از نمونه قوانین دارای ضعف در نگارش هستند.

۱. بند (ب) ماده (۸۰)، بند (ج) ماده (۸۱)، تبصره (۲) ماده (۱۰۲)، تبصره (۲) ماده (۹۶) از جمله مصادیق نقض این ویژگی در قانون برنامه ششم و بند (الف)

است. به عبارت ساده تر، ۴۵ درصد از قوانینی که در حوزه مالی به تصویب رسیده، به منظور اصلاح قوانین مصوب قبلی بوده است. بدیهی است اگر یک قانون از پشتوانه ی کارشناسی قوی برخوردار باشد و تمام آنچه که باید در قانون بیان و تعیین تکلیف شود، توسط قانونگذار، تدوین شده باشد، میزان نیاز به اصلاح قوانین، به حداقل خواهد رسید.

ج) ارزیابی پراکندگی قوانین

قانونگذاری پراکنده، رویه نامطلوبی است که در آن قانونگذار، تمام احکام مرتبط با یک موضوع را تحت یک قانون مادر جمع بندی و ارائه نموده و در خلال قوانین مختلف، احکام متعددی در خصوص یک موضوع واحد، تصویب می کند. این رویه ناصحیح، مخاطبان قانون را از حیث اینکه همواره باید در دل قوانین متعدد، به دنبال آخرین نظر و اراده قانونگذار در خصوص یک موضوع باشند، با سردرگمی مواجه می سازد. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قوانین بودجه سنواتی، قانون برنامه پنجساله ششم و پنجم توسعه، قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۴، قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ به شرح جدول های زیر^۲، مصداق بارز قانونگذاری پراکنده بوده و موید این مطلب است که دامنه این نوع قوانین، بسیار وسیع و متنوع بوده و احصاء آمار دقیق فراوانی آنها، تا حدودی ناممکن است. همچنین گواه این ادعاست که حجم قوانین اصلاحی در حوزه مالی، بیش از نسبت احصاء شده در بخش های قبلی این پژوهش (۴۵ درصد) است. با این حال رویه صحیح در قانونگذاری، این است که تمام احکام مرتبط با یک موضوع، ذیل یک قانون مادر جمع بندی و ارائه شود.

حالت دوم) ابهام محتوایی: این نوع ابهام زمانی پدیدار می شود که یک ماده قانونی، به دلیل همپوشانی، همراستا بودن و یا تعارض با احکام مشابه مندرج در قوانین اسبق (و عدم تعیین تکلیف صریح این موضوع توسط قانونگذار) و یا به دلیل سکوت قانونگذار در بیان آنچه که باید در قانون تعیین تکلیف شود، مواجه با ابهام می شود.

اطلاعات آماری احصاء شده در بخش «حجم قوانین» پژوهش پیش رو، نشان می دهد که بطور میانگین (۵٪) از کل قوانین مصوب، صرف تصویب قوانین تفسیری شده و این نسبت در حوزه قوانین مالی، معادل (۱۰٪) است. به عبارتی، ۱۰ درصد از کل قوانین مصوب در حوزه مالی، صرف تفسیر قوانین مبهم شده است. این نکته قابل تامل است که قوانین تفسیری، مصداق همه گیر و قطعی بودن ابهام در خصوص یک قانون است و چه بسا قوانین که علی رغم داشتن ابهام با صدور یک بخشنامه داخلی یا یک نظریه مشورتی، سپری شده اند. بر این اساس نمی توان چنین برداشت نمود که مابقی قوانین تصویب شده در حوزه مالی (۹۰ درصد باقیمانده) نبود هرگونه ابهام بوده اند. با این حال سردرگمی در مجریان و ناظران، تفسیر به رای و طولانی شدن فرآیند تحقق اهداف مدنظر قانونگذار از جمله مهمترین آسیب های قوانین مبهم است.

ب) ارزیابی ثبات

ملاک ارزیابی درجه ثبات قوانین، حجم «قوانین اصلاحی» است. داده های احصاء شده در این پژوهش نشان می دهد طی ده دوره قانونگذاری، بطور متوسط ۳۰ درصد از کل قوانین مصوب، صرف اصلاح قوانین^۱ شده و این نسبت در حوزه قوانین مالی، معادل ۴۵ درصد بوده که موید بی ثباتی قوانین حوزه مالی

جدول ۴. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قوانین بودجه سنواتی سالهای ۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۶

| ردیف | ماده قانونی | ردیف | ماده قانونی |
|------|---|------|--|
| ۱ | جزء (۱)، (۲) و (۳) بند (ت) و بند (ث) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ | ۶ | جزء (۶) بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۸. |
| ۲ | جزء (۳) بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ | ۷ | بند (الف) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۷. |
| ۳ | بند (هـ) تبصره (۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ | ۸ | بند (ط) تبصره (۱۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۷. |
| ۴ | بند (ی) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ | ۹ | بند (الف) تبصره (۱۸) قانون بودجه سال ۱۳۹۷. |
| ۵ | بند (الف) تبصره (۷) قانون بودجه سال ۱۳۹۸ | | |

۱. در برخی موارد برخی اصلاحات نگارشی و تحریری در قالب "نامه اصلاحی" از سوی مجلس شورای اسلامی ابلاغ شده که این قبیل موارد به دلیل فقدان عنوان "قانون" در آمار قوانین اصلاحی لحاظ نشده است. بطور نمونه: نامه اصلاحی قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، ۱۱/۱۰ که چنین مقرر داشته: "پیرو ابلاغیه قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/ ۱۱/ ۱۰ به شماره ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۹۶/ ۱/ ۱۶ اصلاحیه

۲. بر گرفته و تطابق داده شده با پژوهش "ارزیابی ثبات قوانین در ایران"، فیضی و دیگران، ۱۳۹۹، پذیرش شده در نشریه "دانش حقوق مالیه".

۱. در برخی موارد برخی اصلاحات نگارشی و تحریری در قالب "نامه اصلاحی" از سوی مجلس شورای اسلامی ابلاغ شده که این قبیل موارد به دلیل فقدان عنوان "قانون" در آمار قوانین اصلاحی لحاظ نشده است. بطور نمونه: نامه اصلاحی قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، ۱۱/۱۰ که چنین مقرر داشته: "پیرو ابلاغیه قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/ ۱۱/ ۱۰ به شماره ۱۰۵۴ مورخ ۱۳۹۶/ ۱/ ۱۶ اصلاحیه

جدول ۵. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون برنامه پنجساله ششم توسعه

| ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی |
|------|-------------------|------|---------------------|------|------------------------------|
| ۱ | بند (ب) ماده (۶) | ۴ | بند (ث) ماده (۸۹) | ۷ | بند (پ) ماده (۱۱۷) |
| ۲ | بند (ت) ماده (۸۷) | ۵ | تبصره (۲) ماده (۹۰) | ۸ | جزء (۳) بند (الف) ماده (۱۰۸) |
| ۳ | بند (ذ) ماده (۸۷) | ۶ | ماده (۱۱۸) | | |

جدول ۶. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه

| ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی |
|------|--------------|------|----------------------|
| ۱ | ماده (۵۲) | ۶ | تبصره (۱) ماده (۱۱۷) |
| ۲ | ماده (۸۹) | ۷ | تبصره (۲) ماده (۱۱۹) |
| ۳ | ماده (۱۰۴) | ۸ | ماده (۱۲۲) |
| ۴ | ماده (۱۰۵) | ۹ | بند (الف) ماده (۱۵۹) |
| ۵ | ماده (۱۱۲) | ۱۰ | بند (ب) ماده (۱۵۹) |

جدول ۷. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

| ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی |
|------|------------------|------|----------------|------|-------------------|
| ۱ | جزء (۴) ماده (۱) | ۶ | ماده (۶۰) | ۱۱ | ماده (۹) |
| ۲ | ماده (۱۷) | ۷ | ماده (۶۲) | ۱۲ | ماده (۱۰) |
| ۳ | ماده (۴۲) | ۸ | ماده (۶۴) | ۱۳ | بند (پ) ماده (۱۰) |
| ۴ | ماده (۴۷) | ۹ | ماده (۸۵) | ۱۴ | تبصره ماده (۱۱) |
| ۵ | ماده (۵۰) | ۱۰ | تبصره ماده (۲) | | |

جدول ۸. نمونه احکام اصلاحی مندرج در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

| ردیف | مستند قانونی | ردیف | مستند قانونی |
|------|---------------------|------|-------------------------------------|
| ۱ | بند (الف) ماده (۱۲) | ۶ | تبصره (۲) ماده (۳۳) |
| ۲ | ماده (۱۸) | ۷ | بند (پ) ماده (۳۸) |
| ۳ | بند (ث) ماده (۲۱) | ۸ | تبصره (۲) جزء (۱) بند (ت) ماده (۳۸) |
| ۴ | ماده (۲۲) | ۹ | ماده (۶۷) |
| ۵ | بند (ت) ماده (۲۳) | | |

جدول ۹. نمونه مواد قانونی پراکنده که نسبت به تمدید قوانین اقدام نموده اند

| ردیف | مستند و حکم قانونی |
|------|--|
| ۱ | مطابق بند (ل) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور؛ مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ با اصلاحات و الحاقات بعدی تا پایان مهرماه سال ۱۳۹۹ تمدید شده است. |
| ۲ | بموجب بند (د) تبصره (۸) قانون اخیرالذکر؛ مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن در سال ۱۳۹۸ تمدید شده است. |
| ۳ | مطابق ماده (۴۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰؛ "قانون جامع خدمات‌رسانی به ایثارگران مصوب ۱۳۹۱/۱۰/۰۲" به قانون دائمی تبدیل شده است. |
| ۴ | مطابق ماده (۱۶۲) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه؛ اجرای قانون توسعه حمل و نقل عمومی و مدیریت سوخت مصوب ۱۳۸۶/۹/۱۸ تا پایان برنامه تمدید شده است. |
| ۵ | مطابق تبصره (۲۱) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور؛ مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن تا زمان لازم‌الاجراء شدن قانون جدید در سال ۱۳۹۷ تمدید شده است. |
| ۶ | مطابق تبصره (۲۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور؛ مدت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ با اصلاحات و الحاقات بعدی در سال ۱۳۹۷ تا زمان تصویب و لازم‌الاجراء شدن قانون جدید تمدید شده است. |
| ۷ | مطابق بند (ب) تبصره (۶) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ مدت اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و اصلاحات بعدی آن تا پایان سال ۱۳۹۶ تمدید شده است. |
| ۸ | مطابق بند (د) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ مهلت اجرای آزمایشی قانون مدیریت خدمات کشوری با کلیه اصلاحات آن تا پایان سال ۱۳۹۶ تمدید شده است. |

بحث و نتیجه گیری

مطابق تجزیه و تحلیل اطلاعات آماری بدست آمده در این پژوهش، وضعیت قوانین مصوب در حوزه مالی از لحاظ برخورداری از سه ویژگی: شفافیت، ثبات و انسجام، مناسب ارزیابی نمی‌شود که این نتیجه گیری منطبق با نتایج پژوهشهای قبلی نیز است. به هر روی جمع بندی نتایج یافته های پژوهش فعلی به شرح زیر است:

شفافیت (عدم ابهام): مطابق اطلاعات آماری بدست آمده در این پژوهش، (۱۰٪) از کل قوانین مصوب در حوزه مالی، در قالب قوانین تفسیری بوده که این موضوع بیانگر وجود ابهام (عدم صراحت) در قوانین مصوب است. زیرا که اگر قوانین از صراحت و شفافیت کافی برخوردار باشند، نیازی به تفسیر آنها توسط مرجع قانونگذار نبود. این نتیجه گیری همراستا با نتایج پژوهشهای پیشین است.

ثبات قوانین (عدم اصلاح مکرر): در ده دوره قانونگذاری، ۴۵ درصد از کل قوانین مصوب در حوزه مالی، صرف اصلاح قوانین شده که این آمار، موید بی ثباتی قوانین حوزه یادشده است. به عبارت ساده تر، ۴۵ درصد از قوانینی که در حوزه مالی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده، در راستای اصلاح قوانین مصوب قبلی بوده است. این نتیجه گیری همراستا با نتایج پژوهشهای پیشین بویژه پژوهش صورت گرفته توسط

احمدی موسوی سید مهدی، صالح ولیدی محمد، نجفی توانا علی، ۱۳۹۳ و نیز پژوهش مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳ است.

انسجام قوانین (عدم پراکندگی): قانونگذاری پراکنده، رویه نامطلوبی است که در آن قانونگذار، تمام احکام مرتبط با یک موضوع را تحت یک قانون مادر جمع بندی و بیان ننموده و در خلال قوانین مختلف، احکام متعددی در خصوص یک موضوع واحد، تصویب می‌کند. رویه نامطلوب موصوف در نظام قانونگذاری ایران به وضوح قابل مشاهده بوده و به دلیل وجود احکام متعدد در خصوص یک موضوع مشابه در دل قوانین مختلف (بر اساس نمونه های ارائه شده در این پژوهش)، قوانین مصوب در حوزه مالی، از حیث رعایت ویژگی «نبود پراکندگی»، مطلوب ارزیابی نمی‌شوند. این نتیجه گیری همراستا با نتایج پژوهشهای پیشین، بویژه پژوهش صورت گرفته توسط مرکز مالگیری احمد، مهدی زاده مهدی، ۱۳۹۳ و نیز پژوهش مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۹۳ است.

با این حال وضعیت قوانین مصوب در حوزه مالی از حیث سه ویژگی ثبات، شفافیت و عدم پراکندگی، مطلوب ارزیابی نمی‌شوند که این نتیجه گیری منطبق با نتیجه پژوهشهای پیشین صورت گرفته در این حوزه است. خلاصه نتایج پژوهش به شرح جدول زیر است:

جدول ۱۰. خلاصه نتایج پژوهش

| ردیف | کیفیت | معیار ارزیابی | نتیجه ارزیابی |
|------|---------------------------------|--|---|
| ۱ | ثبات قوانین (عدم اصلاح مکرر) | نسبت قوانین اصلاحی به کل قوانین مصوب | با عنایت به حجم قوانین اصلاحی (بطور میانگین ۴۵ درصد از کل قوانین مصوب در حوزه مالی، در قالب قوانین اصلاحی بوده اند)؛ وضعیت قوانین حوزه مالی از حیث ثبات، مطلوب ارزیابی نمی‌شود. |
| ۲ | شفافیت قوانین (عدم ابهام) | نسبت حجم قوانین تفسیری به کل قوانین مصوب | با عنایت به حجم قوانین تفسیری در حوزه مالی (بطور میانگین ۱۰ درصد از کل قوانین مصوب در حوزه مالی در قالب قوانین تفسیری ^۱ بوده)؛ وضعیت شفافیت قوانین حوزه مالی، مطلوب ارزیابی نمی‌شود. |
| ۳ | انسجام قوانین (عدم پراکندگی) | وجود یا عدم وجود پراکندگی قوانین | با عنایت به وجود احکام مختلف در خصوص یک موضوع مشابه در دل قوانین مختلف (بر اساس نمونه های ارائه شده در این پژوهش)، قوانین مصوب در حوزه مالی، از حیث رعایت ویژگی "عدم پراکندگی"، مطلوب ارزیابی نمی‌شوند. |

پیشنهاد های پژوهش

الف) پیشنهاد های مبتنی بر نتایج پژوهش

در راستای افزایش کیفیت قوانین حوزه مالی، پیشنهاد های زیر ارائه می‌شود:

(۱) تقویت فرآیند تهیه پیش نویس قانون: با عنایت به اینکه تهیه پیش نویس منسجم و خوب قانون نقش بسیار موثری در تصویب قانون خوب دارد، بنابراین ضروری است

قانونگذار علاوه بر عنایت به سایر آسیب های ایجاد شده در خصوص نظام قانونگذاری^۲، اقدامات اصلاحی مناسبی در این خصوص (شامل: استفاده کارا از نهادهای پژوهشی در فرآیند تقنین، ایجاد نظام کارآمد مسئله شناسی و اولویت سنجی، بررسی تمامی موضوعات مرتبط به موضوع در دست بررسی) بعمل آورد.

۱. در کنار این حجم از قوانین تفسیری، وجود نظریه های مشورتی صادره از نهادهای ذیصلاح که در جهت رفع ابهام قوانین بوده، نیز نباید نادیده گرفته شود.
۲. رجوع شود به "گزارش آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ۱۳۹۷.

- اشکذری، محمد جمال. ثبات اقتصادی کشور در گرو تحقق اقتصاد مقاومتی. *دوفصلنامه پژوهشهای اقتصاد مقاومتی*، سال اول، شماره ۲، ۸۴-۱۰۸.
- اصول هفتاد و یکم تا نود قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- بلوری امین؛ مرادی محمد و یزدانی حمید رضا حمید رضا. (۱۳۹۹)، طراحی مدل فرار مالیاتی بر پایه مالیات بر درآمد: رویکرد نظریه داده بنیاد، *دوفصلنامه حسابداری دولتی*، ۱ (۱۳)، ۹-۲۸.
- پراکندگی قوانین مالیاتی. (۱۳۹۱). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹.
- تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد، ویرایش دوم. (۱۳۹۵). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، ۱۳۹۵.
- تورم قانونگذاری و کیفیت قانون. (۱۳۸۶). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل، ۸۳۱۳، کدموضوعی ۲۴۰.
- تورم قوانین و تنقیح قوانین و مقررات، ملاحظاتی در خصوص طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور. (۱۳۸۶). *فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، سال ششم*، شماره یازدهم، پاییز ۱۳۸۶، ص ۱۴۴.
- حقیقی، مهری و دیگران. (۱۳۹۷)، چالشهای قانونی نظارت دیوان محاسبات کشور در مقابله با فساد مالی و جرائم ناشی از آن در دستگاه های اجرایی. *فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری*، شماره ۳۸، زمستان ۱۳۹۷.
- درباره سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی، ثبات قوانین. (۱۳۹۳)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۶۷۰.
- درویشی و دیگران. (۱۳۹۶). تحلیل جامعه شناختی مسئله اختلاس در ایران. *دانش حقوق و مالیه*، سال اول، شماره ۲، زمستان ۹۶، ص ۱۷.
- راسخ، محمد. ویژگی های ذاتی و عرضی قانون. *پژوهشنامه مجلس و پژوهش*، سال ۱۳، شماره ۵۱.
- عبدالحمید، شمس. (۱۳۹۱). مقدمه ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام مند. *فرآیند مدیریت و توسعه*. دوره ۲۵، بهار ۱۳۹۱، شماره ۱-۱ پیپای ۷۹.
- فیضی، سعید. (۱۳۹۹). ابهام در شفافیت قوانین. *نشریه دانش حقوق و مالیه عمومی*، انتشارات دیوان محاسبات.

- ۲) رعایت و عنایت ویژه به تدوین و تنقیح قوانین:** با اینکه تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۲۵» و انجام برخی اقدامات در این راستا، وجود قوانین تفسیری و اصلاح پیاپی قوانین، بیانگر عدم تحقق کامل اهداف این قانون است، که ضروری است اقدامات اساسی در راستای تحقق قانون مذکور بعمل آید.
- ۳) تغییر نظام قانونگذاری از شیوه «طرح - بنیان» به «لایحه - بنیان»:** از دیدگاه صاحب نظران، بالا بودن سهم لوائح ارائه شده از سوی دولت در قوانین تصویب شده، یکی از معیارهای قانونگذاری خوب انگاشته می شود. از جمله دلایل اصرار بر اولویت دادن به تصویب قوانین از طریق لایحه، این است که تهیه پیش نویس یک قانون خوب، نیازمند بهره گیری از نیروی کارشناسی زبده، در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانکهای اطلاعاتی و نیز ارزیابی های قابل اتکا از وضعیت موجود بر اساس تجربیات عملی است، که این الزامات، برای قوه مجریه به مراتب بیش از قوه مقننه فراهم است. بر این اساس، توجه به موضوع موصوف یکی دیگر از ضروریات و راهکارهای تقویت نظام قانونگذاری است.

ب) پیشنهادهای برای پژوهشهای آینده:

- با توجه به گستردگی موضوعات مورد بحث در زمینه کیفیت قوانین و مقررات، برخی از موضوعهایی که از نظر پژوهشگر، برای پژوهشهای آینده مناسب هستند، به شرح زیر قابل ارائه توسط پژوهشگران خواهد بود:
- بررسی رابطه کیفیت قوانین و میزان قانون گریزی و فساد.
 - بررسی رابطه کیفیت قوانین بر کیفیت کار حسابرسان بخش دولتی.
 - بررسی مقایسه ای حجم قوانین مالی در ایران و سایر کشورهای توسعه یافته.

منابع

- آسیب شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش دوم)، (۱۳۹۸)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰.
- احمدی موسوی، سید مهدی؛ صالح ولیدی، محمد و نجفی توانا، علی. (۱۳۹۳). آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران و تبیین عوامل مؤثر در بروز آسیب. *مجله حقوقی دادگستری*، سال هشتادم، شماره نود و ششم، ۳۷-۵۹.
- اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران آموزههایی برای مجلس یازدهم، (۱۳۹۹)، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹.

- مرکز مالگیری، احمد؛ عطار، سعید. (۱۳۹۶). آسیب شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری. *مجلس و راهبرد*، سال ۲۵، شماره ۹۶، ۱۳۹۶.
- مرکز مالگیری، احمد؛ مهدی زاده، مهدی. (۱۳۹۳). قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران. *پژوهش حقوق عمومی*. سال هفدهم، شماره ۴۷، تابستان ۱۳۹۳.
- مفهوم مقررات دست و پاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار با تأکید بر قوانین و مقررات مالیاتی. (۱۳۹۴). مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۶۴۰.
- وکیلان حسن؛ مرکز مالگیری احمد. (۱۳۹۵). مقدمه ای بر فلسفه قانونگذاری؛ در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، تابستان ۱۳۹۵.
- وکیلان، حسن. (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات). مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، اول بهار ۱۳۹۰.
- Feyzi, S & mohmadi, G & asghay, M. (2020). Assessing the stability of laws in Iran. Accepted in the Journal of Public Law and Finance, *Publications of the Court of Accounts*, Fourth Year, No. 14. 47-65. (In Persian).
- Feyzi, S. (2020). Ambiguity in the transparency of laws. Accepted in the Journal of Public Law and Finance, *Publications of the Court of Accounts*. (In Persian).
- Feyzi, S. (2020). Analysis of the Performance of Ten Legislative Periods of the Islamic Consultative Assembly of Iran. *Journal of Public Law and Finance Knowledge .Court of Accounts Publications*, Fourth Year, No. 13. 53-71. (In Persian).
- Georgian Azandariani Ali Akbar, Jalilund Mohammad Shahab. (2017). Supervising the quality of laws in the procedure of the Guardian Council, *Quarterly Journal of Public Law Knowledge*. Sixth year, No. 18, pp. 1 to 22. (In Persian)
- Haghighi & other. (2018). Legal Challenges of the Court of Audit Supervision in Combating Financial Corruption and Crimes. *Quarterly Journal*
- Abdolhamid shams. (2012). Introduction to Control and Supervision System Engineering to Prevent Systematic Corruption. *Management and Development Process*, Volume 25, Spring 2012, Issue 1-1. (In Persian)
- About the general policies of the resistance economy, the stability of laws. (2014). *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, serial number 13670. (In Persian)
- Ahmadi mosavi, S. & saleh, M. & najafi, A. (2014). Pathology of Iran's tax system and explanation of effective factors in the occurrence of damage. *Legal Journal of Justice*, Year 80, Issue 96.2016. (In Persian)
- Annual budget law of 2017.2018.2019.2020 of the whole country
- Ashkazari, M. (2016). The economic stability of the country depends on the realization of a resistance economy. *Bi-Quarterly Journal of Resistance Economics Research*, First Year, No. 2. (In Persian)
- Darwish & others. (2017). Sociological Analysis of Embezzlement in Iran. *Knowledge of Law and Finance*, First Year, No. 2, Winter 1996, p.17. (In Persian)
- فیضی، سعید. (۱۳۹۹). واکاوی عملکرد ده دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی ایران. *دانش حقوق و مالیه عمومی*، انتشارات دیوان محاسبات، سال چهارم، شماره ۱۳، ۵۳-۷۱.
- فیضی، سعید؛ محمدی، غلامحسین؛ عسگری، مریم. (۱۳۹۹). ارزیابی ثبات قوانین در ایران. *دانش حقوق و مالیه عمومی*، انتشارات دیوان محاسبات، سال چهارم، شماره ۱۴، ۴۵-۶۷.
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
- قانون اصلاح مالیاتهای مستقیم و اصلاحات بعدی آن.
- قانون برنامه پنج ساله پنجم و پنج ساله ششم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ و مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
- قانون بودجه سنواتی سالهای ۱۳۹۶، ۱۳۹۷، ۱۳۹۸ و ۱۳۹۹ کل کشور.
- قانون دیوان محاسبات و اصلاحات بعدی آن.
- گرجی ازندریانی، علی اکبر؛ جلیلود، محمد شهاب. (۱۳۹۶). نظارت بر کیفیت قوانین در رویه شورای نگهبان. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، سال ششم، شماره ۱۸، ص ۱ تا ۲۲.

- of Private and Criminal Law Research*, No. 38, Winter 2016. (In Persian)
- <http://www.qavanin.ir>
 - <https://ana.press/fa/news/50/373774>
 - <https://rc.majlis.ir/fa>
 - Inflation of laws and revision of laws and regulations, considerations regarding the drafting and revision of laws and regulations of the country. (2007). *Legal Information Quarterly*, Year 6, Issue 11, Fall 2007, p.144. (In Persian).
 - Islamic Consultative Assembly Research Center. (2020). Parliament Disruption of the legislative initiative in Iran Lessons for the Eleventh Parliament. (In Persian).
 - Islamic Consultative Assembly Research Center. (2007). Serial number, 8313. Legislative inflation and the quality of law. (In Persian).
 - Islamic Consultative Assembly Research Center. (2011). Serial number 12649. Dispersal of tax laws. (In Persian).
 - Islamic Consultative Assembly Research Center. (2017) Serial number 14358. A picture of the eight legislative periods of the Islamic Consultative Assembly in the field of economics, second edition. (In Persian).
 - Islamic Consultative Assembly Research Center. (2019). Pathology of the Legislative System of the Islamic Republic of Iran (Second Edition), Serial number 16080. (In Persian)
 - Islamic Consultative Assembly Research Center.(2014). About the general policies of the resistance economy, the stability of laws. (In Persian)
 - Malmiri, A & Atar, S. (2017). Pathology of Legislation in Iran from the Perspective of Legislative Initiative Procedure. *Parliament and Strategy*, Volume25, number 96. (In Persian)
 - Markaz Malmiri, A & mehdizade, M. (2014). Scattered Legislation in the Iranian Legislative System, Public Law Research, Year 17, No. 47, (In Persian)
 - Paul, D. (2011). The role of drafters in determining the content of laws. Vakilian, H (author and translator). Discourses in Law and Legislation, Tehran, Research Center of the Islamic Consultative Assembly. (In Persian)
 - The concept of cumbersome regulations and explaining its effects on the business environment with emphasis on tax laws and regulations. (2008). *Research Center of the Islamic Consultative Assembly*, serial number 14640. (In Persian)
 - Vakilian, H & malmiri, A. (2016). Introduction to the philosophy of legislation; In an effort to improve the quality of law, *Quarterly Journal of Public Law Research*, Year 18, No 51. (In Persian)



This is an open access article under the CC BY-NC-ND 4.0 license.