

موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران

گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۴۶۰

خردادماه ۱۳۹۸

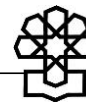
معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی
۲	مقدمه
۳	۱. تحلیل مفهومی: مقررات‌زدایی یا مجوز‌زدایی؟
۴	۱-۱. سطوح مقررات‌زدایی متناظر با سطوح مقررات‌گذاری
۱۰	۱-۲. مجوز‌زدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده‌سازی اداری
۱۳	۲. پیشینه و عملکرد هیئت مقررات‌زدایی
۱۳	۲-۱. سوابق و پیشینه قانونی و تشکیلاتی هیئت مقررات‌زدایی
۲۴	۲-۲. عملکرد هیئت مقررات‌زدایی
۲۹	۲-۳. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی
۳۰	۳. مهم‌ترین موانع اجرای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی
۳۱	۳-۱. عدم هماهنگی دستگاه‌ها
۳۳	۳-۲. عدم یکپارچگی و انسجام دستگاه‌ها
۳۶	۴. نهادهای موازی و مصوبات همپوشان
۳۶	۴-۱. حکم مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)
۳۷	۴-۲. تصویب‌نامه شورای عالی اداری با عنوان «نقشه راه اصلاح نظام اداری» (مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۱۴)
۳۸	۴-۳. مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰)
۴۰	۴-۴. مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات با عنوان «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱)
۴۳	۴-۵. مصوبه هیئت وزیران در خصوص برنامه جامع اصلاح نظام اداری (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴)
۴۵	۴-۶. حکم مندرج در قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)
۴۵	۴-۷. تصویب‌نامه هیئت وزیران (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)
۴۸	۴-۸. مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶)
۵۰	۴-۹. مصوبه هیئت وزیران (مصوب ۱۳۹۶/۸/۲۵)
۵۰	۴-۱۰. ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی (مصوب ۱۳۹۷/۲/۵)
۵۰	۴-۱۱. مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم» (مصوب ۱۳۹۷/۵/۳۰)
۵۱	۴-۱۲. مصوبه هیئت مقررات‌زدایی در خصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور (مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۸)
۵۳	۴-۱۳. مصوبه شورای عالی فضای مجازی با عنوان «آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی» (مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۴)
۵۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۵۸	پیشنهاد
۵۹	منابع و مأخذ



موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران

گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

خلاصه مدیریتی

آنچه در ادبیات حقوقی - اقتصادی ایران با عنوان «مقررات‌زدایی» از آن یاد می‌شود و هیئتی نیز با همین عنوان، متولی اصلی ساماندهی و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر برای کسب‌وکارها فعالیت دارد، در واقع نوعی «مجوززدایی» است که واجد کارکرد و اهدافی محدودتر از مقررات‌زدایی به معنای مرسوم است.

مصوبات هیئت مقررات‌زدایی از بدو شکل‌گیری تاکنون و کیفیت اجرای آنها، نشانگر آن است که این هیئت در انجام مأموریت خود توفیقی حاصل نکرده است. بدین شرح که مصوبات هیئت در ادغام یا حذف برخی از مجوزها، اولاً توسط برخی از دستگاه‌ها ملاک عمل قرار نگرفته است و ثانیاً، تأثیری ملموس در کاهش فرایند دست‌وپاگیر صدور مجوزها برای کسب‌وکار نداشته است.

در گزارش پیش رو استدلال شده است که تحلیل قانونی ترکیب و جایگاه «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» و عملکرد هیئت مذکور، حاکی از خطایی راهبردی در تعیین هیئت مقررات‌زدایی به عنوان متولی حذف مجوزهای غیرضرور و تسهیل صدور آنهاست. به این معنا که جایگاه قانونی هیئت مقررات‌زدایی، ترکیب اعضا و ارزش مصوبات آن در سلسله‌مراتب نظام حقوقی، تأمین‌کننده نهادی عالی برای نیل به هدف مجوززدایی به نظر نمی‌رسد. این امر، مهم‌ترین دلیل اجرایی نشدن مصوبات هیئت مقررات‌زدایی تاکنون، به رسمیت شناخته نشدن هیئت مقررات‌زدایی در مصوبات نهادهای مقرراتگذار و مقاومت دستگاه‌ها در برابر مصوباتی با امضای وزیر امور اقتصادی و دارایی (به عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی)، محسوب می‌شود.

با توجه به این واقعیت که بر حسب تجربیات مکرر، نهادهای ستادی دولت (برای نمونه، سازمان امور اداری و استخدامی)، از قابلیت ایفای تکالیفی همچون مجوززدایی برخوردار نیستند، پیشنهاد می‌شود این کارویژه بر عهده نماینده ویژه رئیس‌جمهور قرار گیرد. به طور دقیق‌تر، پیشنهاد می‌شود تمرکز نهادی و ستادی، با استفاده از یکی از مهم‌ترین نهادهای موجود در رابطه با موضوع مورد بحث، یعنی «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار» صورت گیرد. این مرکز پس از تأسیس، به‌رغم انجام اقدامات قابل تقدیر در خصوص ساماندهی و الکترونیکی کردن مجوزها و استعلامات، به دلیل جایگاه سازمانی بخشی، یعنی وابستگی به معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، قادر به ایفای نقش مؤثری به عنوان نهاد متولی ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها نبوده است. یکی از پیشنهادهایی که می‌تواند در دستور کار قرار گیرد، تبدیل مرکز ملی مطالعات و پایش و بهبود محیط کسب و کار به نهادی ستادی و زیر نظر رئیس‌جمهور یا نماینده ویژه رئیس‌جمهور (سازوکار پیش‌بینی شده در اصل یکصدویست‌وهفتم (۱۳۷) قانون اساسی) برای انجام کارویژه ساماندهی و تسهیل مجوزهای کسب و کار است.

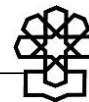
تجربه کشورهای موفق در مقررات‌زدایی (به معنای مجوززدایی) از جمله کره جنوبی و گرجستان نیز حاکی از آن است که ایجاد و بهره‌برداری مؤثر از سامانه‌های دولت الکترونیکی، از جمله سامانه‌های مربوط به کسب‌وکار و بالتبع، دستیابی به توسعه اقتصادی، با اراده قوی رئیس‌جمهور برای اصلاحات در دولت و از طریق تشکیل نهادهایی با عضویت وزرای مربوط و البته با مشاوره نمایندگان بخش خصوصی انجام شده است. در حال حاضر، مناسب‌ترین نهاد برای انجام فرایند ساماندهی مجوزها و مجوززدایی در ایران، نماینده ویژه رئیس‌جمهور از طریق نهادی مانند مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار به نظر می‌رسد. پس از ناکامی‌های متعدد در ساماندهی نظام مجوزها در کشور، اکنون زمان آن فرا رسیده که رئیس‌جمهور با استفاده از اختیارات مندرج در قانون اساسی، این تکلیف مهم را به انجام رساند و از این طریق، بار اداری ناشی از پیچیدگی و پُرهزینه بودن و زمان‌بر بودن فرایند صدور مجوزها را کاهش دهد.

مقدمه

از زمان تصویب قانون برنامه پنجم توسعه (دی‌ماه ۱۳۸۹)، موضوع ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و به طور خاص، لغو مجوزهای دست‌وپاگیر و تسهیل و تسریع صدور مجوزهای ضروری برای فعالان اقتصادی، یکی از محورهای اصلی مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران محسوب می‌شود. اما به‌رغم تصویب قوانین و مقررات متعدد توسط نهادهای مختلف و تلاش‌های صورت‌گرفته، همچنان معضل «مجوزهای دست‌وپاگیر و مخمل تولید» یکی از معضلات جدی محیط کسب‌وکار شمرده می‌شود. به طوری که اخیراً، در یکی از هفت محور اعلام شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت «برای رونق تولید»، با عنوان «بهبود فضای کسب‌وکار مرتبط با بخش صنعت، معدن و تجارت» برنامه‌هایی در نظر گرفته شده است؛ «اصلاح بهبود فضای کسب‌وکار یکی از بخش‌هایی است که فعالان اقتصادی همواره بر آن تأکید داشته و برای تحقق این برنامه بر «اصلاح فرایندها و دستورالعمل‌ها و حذف یا کاهش زمان صدور مجوزها» اشاره کرده‌اند که معاونت توسعه مدیریت با همکاری معاونت طرح و برنامه مجری آن خواهد بود. دومین برنامه به «پیگیری مقررات‌زدایی و تنقیح قوانین مانع تولید» باز می‌گردد که مجری آن مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی با همکاری معاونت حقوقی خواهد بود. «ایجاد توسعه سامانه‌های جامع اطلاعاتی» از دیگر پروژه‌های تعریف شده برای این محور است که معاونت توسعه مدیریت منابع با همکاری حوزه‌های ذی‌ربط به عنوان مسئول این بخش در نظر گرفته شده است.^۱

علاوه بر این، معاونت طرح و برنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت در گزارشی، راهکارهایی را برای گشودن «قفل‌های کسب‌وکار» ارائه کرده است؛ از جمله: «بازنگری و تنقیح قوانین مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی و کسب‌وکار و عملیاتی و اجرایی‌سازی الگوی ملی ایجاد پنجره‌های کسب‌وکار در راستای تسریع

۱. «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد»، دنیای اقتصاد (روزنامه)، ۱۳۹۸/۲/۳.



و تسهیل در فرایندهای صدور مجوزهای کسب‌وکار... حذف مجوزهای غیرضرور و تغییر رویکرد مدیریت فعالیت‌های اقتصادی از اخذ مجوز در مرحله خاص به سمت مدیریت هوشمند و فرایندی...^۱

سؤال مهم این است که چرا با وجود توجه سیاستگذار و قانونگذار به مسئله مجوزها، این مسئله همچنان لاینحل باقی مانده و انجام آن در برنامه‌های آتی وزارتخانه‌ها و به طور کلی دولت قرار دارد؟ در این گزارش، تلاش شده با تحلیلی مفهومی و همچنین بررسی عملکرد و آسیب‌شناسی نهادهای مقررکنندگان در خصوص مجوززدایی، دلایل اصلی این عدم توفیق واکاوی شود و راه‌حلی پیشنهاد شود. بر این اساس در بخش یک، سطوح مفهومی «مقررات‌زدایی» متناظر با سطوح مقررات‌گذاری شرح داده شده و مفهومی با عنوان «مجوززدایی» تبیین شده است. در بخش دوم، به شرح پیشینه و عملکرد «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، به عنوان نهاد متولی مقررات‌زدایی در نظام حقوقی کنونی ایران پرداخته شده و عملکرد نهاد مذکور مورد ارزیابی قرار گرفته است. مهم‌ترین موانع اجرای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی در دو بخش عدم هماهنگی دستگاه‌ها و عدم یکپارچگی و انسجام دستگاه‌ها، موضوع بخش سوم گزارش پیش رو است. در بخش چهارم، مصوبات نهادهای موازی و با کارکرد مشابه در خصوص برقراری دولت الکترونیکی و ساماندهی نظام مجوزهای کسب‌وکار، بررسی و تحلیل شده است. در این بخش، ۱۳ مصوبه مهم که توسط نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی، هیئت وزیران، شورای عالی اداری، شورای عالی فناوری اطلاعات [سابق] شورای اجرایی فناوری اطلاعات فعلی، ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و شورای عالی فضای مجازی به تصویب رسیده است ذکر شده و در مواردی در خصوص همپوشانی‌ها و تعارض صلاحیت‌هایی که بر اساس مصوبات مراجع پیش گفته ایجاد شده، تحلیل‌هایی ارائه شده است؛ همپوشانی‌ها و اختلاف صلاحیت‌هایی که یکی از دلایل اصلی ناکامی در ساماندهی نظام مجوزها محسوب می‌شود. در بخش پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث ارائه شده است.

۱. تحلیل مفهومی: مقررات‌زدایی یا مجوززدایی؟

اصطلاح «مقررات‌زدایی»، همچون «مقررات‌گذاری»، مفهومی پُرابهام و غامض است که بسته به زمینه (متن) مورد استفاده، واجد معانی مختلفی است. چنانکه امروزه مفاهیم بسیار متنوعی از مقررات‌زدایی مطرح می‌شود؛ از جمله کاهش کمی، ساده کردن، انعطاف‌پذیر کردن، سبک نمودن قوانین و مقررات، کاهش تشریفات اداری، ورود بخش خصوصی به بخش‌هایی از دولت و گسترش رقابت و حتی خصوصی‌سازی و ادغام سازمان‌های موازی.^۲ در ابتدای نوشتار، تلاش بر این است که با سطح‌بندی مفهوم مقررات‌زدایی در پرتو سطح‌بندی‌های مفهومی صورت گرفته از مقررات‌گذاری، مفهوم این اصطلاح مورد واکاوی قرار گیرد و مفهومی با عنوان «مجوززدایی» به مدد سطح‌بندی‌های مذکور، تبیین شود. توجه به مفهوم دقیق مقررات‌زدایی می‌تواند ارزیابی عملکرد نهادهای مسئول را شفاف‌تر کرده و انتظارات از این مفهوم و فرایند را واقعی‌تر سازد.

۱. «پیشنهاد برای قفل‌های کسب‌وکار: معاونت طرح و برنامه وزارت صمت در گزارشی ارائه کرد»، *دنیای اقتصاد (روزنامه)*، ۱۳۹۸/۲/۴.
۲. عبدالحمید شمس، *مقررات‌زدایی*، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۱، ص ۸۵.

۱-۱. سطوح مقررات‌زدایی متناظر با سطوح مقررات‌گذاری

یکی از مناسب‌ترین روش‌ها برای توضیح مفهوم مقررات‌زدایی، توضیح سطوح مقررات‌زدایی متناظر با سطوح مفهوم مقررات‌گذاری است؛ به این دلیل که چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد، مقررات‌زدایی در واقع جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شود و نمی‌توان این دو را به طور مجزا مورد تحلیل و بررسی قرار داد.

۱-۱-۱. سطوح مقررات‌گذاری

مقررات‌گذاری را می‌توان در سه سطح مورد توجه قرار داد:

سطح اول مقررات‌گذاری، سطح عام، به معنای تنظیم الزام‌آور رفتار اجتماعی است. این مفهوم عام، در آثار نظری حقوقی برای اشاره به چیستی قانون و نظام حقوقی به کار می‌رود. در این سطح، مباحث کلان مربوط به مرزها و روابط اخلاق، مذهب و قانون و همچنین مباحث چالش‌برانگیزی همچون حدود مداخله قانون در حوزه خصوصی مطرح می‌شود.

سطح دوم، سطح خاص، مقررات‌گذاری به معنای نظام حقوقی ناظر بر دخالت در سازوکار آزاد اقتصاد است. در این معنا، مقررات‌گذاری هم بر نظام حقوقی تنظیم اقتصاد اطلاق می‌شود و هم بر دخالت قانونگذارانه در بازار. مداخله حکومت در بازار و تنظیم اقتصاد، به دو شیوه حقوقی و فراحقوقی انجام‌شدنی است. شایان ذکر است در اینجا، شیوه حقوقی به معنای مجموعه ساده‌ای از قواعد حقوقی نیست، بلکه طیف گسترده‌ای از اعمال و مقررات حقوقی مانند قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقامات عمومی، مذاکرات، اعمال اجرایی و اسناد سیاستی را در بر می‌گیرد.

مقررات‌گذاری در سطح سوم، یعنی سطح اخص، به معنای تنظیم اقتصاد با ابزار «مقرره» است. در اینجا منظور از «مقرره»، مصوبات سازمان‌ها و نهادهای اداری (اغلب وابسته به قوه مجریه) است.^۱

۱-۱-۲. سطوح مقررات‌زدایی

مفهوم مقررات‌زدایی با توجه به سطوح متناظر آن در مفهوم مقررات‌گذاری به این شرح است:

سطح اول، سطح عام مقررات‌زدایی، عبارت است از: تصمیم نظام سیاسی و طبعاً قانونگذار به مداخله کمتر در حوزه خصوصی و احترام بیشتر به حریم خصوصی. در این سطح، دولت تلاش می‌کند حوزه خصوصی فراه‌تری برای شهروندان به رسمیت بشناسد و تا حد ممکن، از مداخله قانونی در حوزه‌هایی که جزئی از حوزه خصوصی یا اخلاقیات محسوب می‌شود، پرهیز کند. این سطح عالی مقررات‌زدایی، موضوع این نوشتار نیست.

سطح دوم، سطح خاص مقررات‌زدایی، ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد با رویکرد آزادسازی، خصوصی‌سازی و... از طریق ابزارهای سیاستی و قانونی است. در این سطح، مقررات‌زدایی به ویژه از طریق

۱. محمد راسخ و سیدمجتبی حسینی‌کرابی، «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، *دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی* (دانش و توسعه سابق) دوره جدید، سال بیست‌ودوم، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، صص ۲۰-۲۹؛ مشخصات منبع اصلی به این شرح است:

R. Baildwinand and M. Cave, *Understanding Regulation*, Oxford : Oxford University Press, 1999.



تصویب قوانینی صورت می‌گیرد که در مجموع، سبب شکل‌گیری فضای بازتر و آزادتری در اقتصاد خواهند شد. این قوانین، بخش خصوصی را ترغیب خواهند کرد که به نحو گسترده‌تری به سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی روی آورد و جایگزین دولت در بخش‌هایی شود که دولت به دلایل مختلف، تصمیم به عدم مداخله در آن بخش‌ها را اتخاذ کرده است. سطح خاص مقررات‌زدایی نیز همچون سطح خاص مقررات‌گذاری، از طریق ابزارهای حقوقی و فراحقوقی (قانونگذاری، سیاست‌گذاری و...) صورت می‌پذیرد؛ بدین معنا که فرایندها و سازوکارهای کاهش مداخلات اقتصادی دولت با رویکرد واگذاری فعالیت‌های اقتصادی به بخش خصوصی، ابتدا در قالب سیاست‌ها و سپس در قالب مفاد قانونی به تصویب می‌رسند. در مجموع می‌توان گفت مقررات‌زدایی در سطح دوم، ناظر به هرگونه ابزار و تدبیری برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد است که چنانکه خواهیم گفت، بعضاً مستلزم مقررات‌گذاری است.

سطح سوم، سطح اخص مقررات‌زدایی، به معنای کاستن از حجم آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های (دولتی و دیگر نهادهای مقرراتگذار) ناظر بر محیط اقتصادی است. البته در این سطح نیز بخشی از مقررات‌زدایی از طریق مقررات‌گذاری صورت خواهد گرفت؛ بدین ترتیب که طی صدور تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه و... دیگر مقرره‌ها، دولت مداخله خود را در بخش‌هایی از اقتصاد کاهش می‌دهد و مجال فراخ‌تری را برای تکاپوی بخش خصوصی فراهم می‌سازد.

نمونه‌ای از سطوح دوم و سوم مقررات‌زدایی را می‌توان مقررات‌زدایی در آمریکا در اواخر دهه ۱۹۷۰ ذکر کرد. در این دوران، به دلیل نارضایتی از نهادهای دوران اصلاحات،^۱ خوشبینی نسبت به نهادهایی که در طول چهار دهه پیش پدیدار شده بودند، از میان رفت. چنین تصور می‌شد که این نهادها، خود به موانعی برای کسب‌وکارها تبدیل شده و علت وجود رویه‌های متعدد، حجیم، ناسازگار و دست‌وپاگیر محسوب می‌شوند؛ چراکه نهادهای مقررات‌گذاری به سرعت رشد کرده بودند و بخش اداری فدرال نیز فربه‌تر شده بود. بازخورد این افزایش حجم دولت، مقررات‌گذاری و در مجموع مداخله دولت این بود که «از زمان ریاست‌جمهوری کارتر به بعد (۱۹۸۱ - ۱۹۷۷) انتقاد از بوروکراسی به امری معمول تبدیل شد که برای اصلاح اداری انگیزه ایجاد می‌کرد. این اصلاحات، «مقررات‌زدایی» از صنایع رقابتی را در بر می‌گرفت؛ صناعی که به باور منتقدان، هرگز نمی‌بایست موضوع مقررات‌گذاری قرار می‌گرفت. در زمان ریاست‌جمهوری ریگان (۱۹۸۹-۱۹۸۱) ترتیبات بیشتری به کار گرفته شد تا بنگاه‌ها از بار سنگینی که مقررات و نهادهای اداری بر آنها تحمیل کرده بودند رها شوند. این بار سنگین، با هدف انعطاف‌پذیر ساختن مدیریت عمومی در برابر تقاضاهای شهروندان با افزایش میزان حساسیت به رقابت ایجاد شده بود».^۲

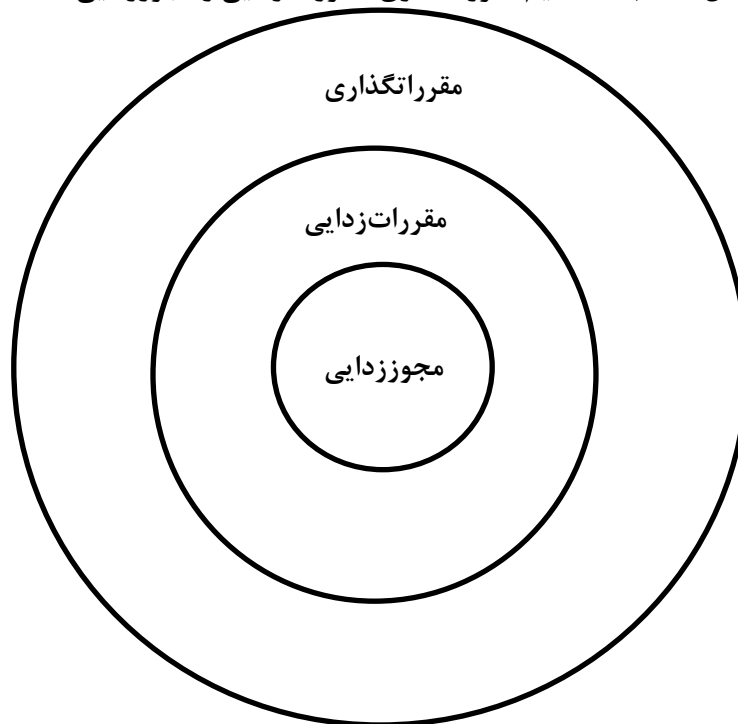
۱. دوران معروف به «دوره اصلاحات» در آمریکا، به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی اشاره دارد که در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ توسط فرانکلین روزولت پیشنهاد شد. پیشنهاد مذکور در زمانی بود که حکومت فدرال ایالات متحده در پاسخ به احساس ناامنی عمیقی که در اثر رکود بزرگ ایجاد شده بود، مسئولیت بیشتری در اقتصاد کشور بر عهده گرفت. برنامه اصلاحات از مجموعه فعالیت‌های عمومی و برنامه‌های بیمه اجتماعی تشکیل شده بود که به نحوی مؤثر، حکومت فدرال را به طور مستقیم در جایگاه کارفرما و بیمه‌گر نهایی قرار می‌داد؛ ر. ک.: کارن یونگ، «دولت مقرراتگذار»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۹۲۰، فروردین ۱۳۹۲، ص ۱۲.

۲. یونگ، پیشین، صص ۱۲-۱۳.

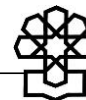
۳-۱-۱. مجوززدایی به مثابه سطح چهارم مقررات‌زدایی

اما سطح چهارمی از مقررات‌زدایی را می‌توان با تعبیر «مجوززدایی» شناسایی کرد؛ بدین معنا که در کشورهایی مانند ایران، متأثر از مشکلات برآمده از بوروکراسی دست‌وپاگیر صدور مجوزهای کسب‌وکار، مسئله پیچیدگی، زمان‌بر بودن و هزینه‌بر بودن صدور مجوزها به عنوان یکی از موانع اصلی کسب‌وکارها مطرح شده و مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار گرفته است. در ادامه توضیح داده خواهد شد که به نظر می‌رسد آنچه امروزه با عنوان مقررات‌زدایی در ایران از آن یاد می‌شود و هیئتی نیز با همین عنوان تشکیل شده است، در واقع «مجوززدایی» (به معنای مضیق و ناظر بر کاهش مجوزهای کسب‌وکار) است. هدف اصلی از مقررات‌زدایی در مفهوم گفته شده، لغو مجوزهای غیرضروری برای شروع کسب‌وکار و همچنین سهولت شرایط دریافت مجوزهای ضروری (از لحاظ مراحل، هزینه‌ها و زمان) است. در شکل ۱، نسبت مفاهیم مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی و مجوززدایی ترسیم شده است.

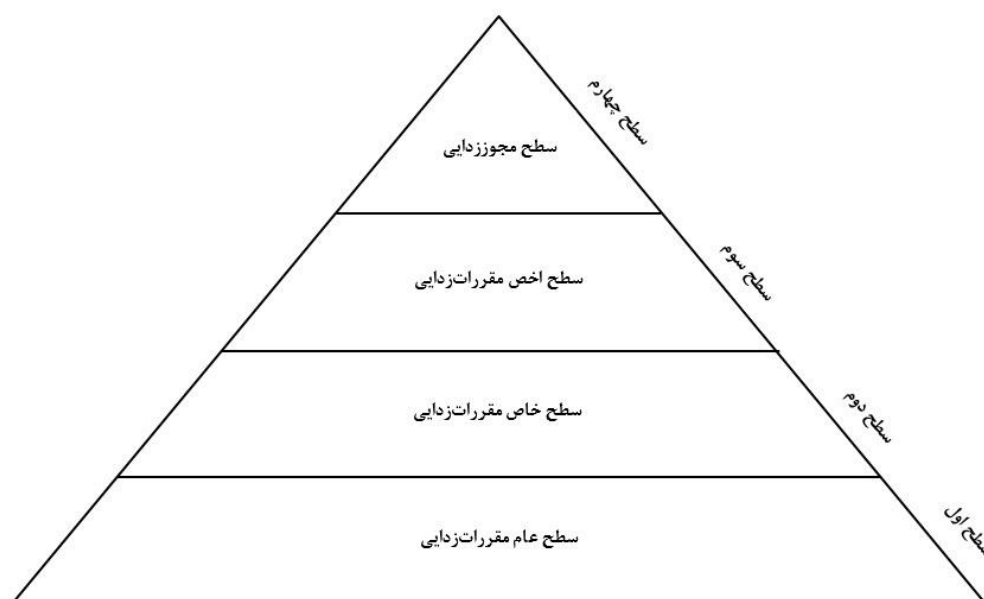
شکل ۱. نسبت مفاهیم مقررات‌گذاری، مقررات‌زدایی و مجوززدایی



چنانکه در شکل ۱ پیداست، مجوززدایی به معنای توضیح داده شده، جزئی از مقررات‌زدایی، و هر دو، جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. در شکل ۲، سطوح چهارگانه مقررات‌زدایی بر اساس توضیحات پیش گفته، نمایش داده شده است.



شکل ۲. سطوح مقررات‌زدایی



۴-۱-۱. تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب‌وکار

در اولویت قرار گرفتن اصلاح نظام مجوزهای کسب‌وکار، مبتنی بر مطالعات متعدد داخلی و بین‌المللی در راستای اهمیت نظام روان، سریع، کم‌هزینه و سالم مجوزدهی برای بهبود محیط کسب‌وکار بوده است. به ویژه از منظر مجوزهای شروع کسب‌وکار، ادعای مطرح شده به کرات مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است. توضیح اینکه در نظام‌های مجوزدهی مطلوب، صدور مجوز به عنوان ابزاری برای رسیدن به اهدافی از جمله حفظ سلامت و امنیت عمومی، حفظ محیط زیست و تخصیص نتایج کمیاب، مورد استفاده قرار می‌گیرد. مجوزهای کسب‌وکار برای اطمینان از صلاحیت‌های صاحبان فعالیت‌های تجاری - اقتصادی توسط دولت صادر می‌شوند. ولی مشکل زمانی رخ می‌دهد که فرایندهای اخذ مجوز با اهداف مطلوب مقررات‌گذاری همسو نباشد که در نتیجه این ناهم‌سویی، زمان و هزینه شروع کسب‌وکار افزایش می‌یابد و آن‌گاه مجوزدهی خود به یکی از بارهای طاقت‌فرسای^۱ کسب‌وکارها تبدیل می‌شود.^۲ در این حالت، شروع کسب‌وکار، به الزاماتی غیرضروری و دست‌وپاگیر منوط می‌شود که به ویژه برای شرکت‌های نوپا و کوچک، الزاماتی دشوار یا حتی غیرقابل دسترس است. این نظام معیوب، منجر به شیوع این شیوه عمل ناکارآمد در سطوح محلی نیز می‌شود و در مجموع، به سدی در برابر رشد و توسعه کسب‌وکارها تبدیل می‌شود.^۳

1. Burdensome

۲. در بک گزارش، اصطلاح «بار مقررات‌گذاری» (Regulatory Burden) به معنای «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب‌وکار» تعریف شده است؛ ر. ک.: بانک جهانی، «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (بر اساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶، مردادماه ۱۳۹۲، ص ۷.

۳. آنه هو، «قیمت انجام کسب‌وکار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب‌وکار در ویتنام»، ترجمه علیرضا حمزه، معاونت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، صص ۲-۳.

مطالعات بسیاری، نشان‌دهنده تأثیر نظام مجوزدهی مطلوب کسب‌وکار به ویژه مجوزهای شروع کسب‌وکار، در بهبود محیط اقتصادی است. برای نمونه، مطالعات هرنردورف^۱ و همکار وی نشان می‌دهند که موانع ورود، یک دلیل مهم برای شکاف درآمدی بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه‌یافته است. این امر عمدتاً به این دلیل است هر مانع در ورود کارآفرینان به بازار، سبب افزایش هزینه ورود آنها می‌شود و بر این اساس، کشورهای مختلف تلاش دارند که با اصلاح قوانین، هزینه ورود شرکت‌ها را کاهش دهند. برای مثال، پرتغال با اصلاحات در قوانین خود، هزینه ورود شرکت‌ها را به طور قابل توجهی کاهش داده است. برنستتر^۲ و همکاران وی در مطالعه‌ای نشان دادند که اصلاحات قانونی مذکور، سبب افزایش تشکیل شرکت‌های جدید و اشتغال در پرتغال شده است. فرونسکا^۳ و همکاران وی نیز در مقاله‌ای دیگر به این نتیجه دست یافتند که هزینه‌های بالاتر شروع کسب‌وکار، سبب دلسرد شدن کارآفرینان شده و انگیزه افراد را برای اشتغال به کارمندی یا کارگری، افزایش می‌دهد. اسپچواردی^۴ و همکار وی در مطالعه‌ای نشان دادند که مقررات ورود، سبب سودآوری بیشتر و بهره‌وری پایین‌تر و کیفیت پایین‌تر کالا و خدمات شرکت‌های فعال موجود می‌شود؛ برای مثال، طی اصلاحات سال ۱۹۹۸ ایتالیا، آزادسازی ورود، اثری مثبت بر سرمایه‌گذاری، افزایش اشتغال و کاهش هزینه‌های کارگری داشته است و در بخش‌هایی که مقررات ورود تسهیل نشده و همچنان سختگیرانه است، بهره‌وری پایین‌تر و قیمت‌های مصرف‌کننده بالاتر است. در آخر، برتراند^۵ و همکار وی نیز در مقاله‌ای به تبیین این نکته پرداختند که مقررات ورود سخت به بازار در فرانسه، یکی از دلایل مهم رشد پایین اشتغال در این کشور است.^۶

۵-۱- اثرگذاری شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار» در ترغیب کشورها برای مجوززدایی

با توجه به توضیحات بیان شده، تأثیر آموزه‌ها و توصیه‌های شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»^۷ بانک جهانی در اتخاذ رویکرد مجوززدایی کاملاً آشکار است. آنچه در ارزیابی بین‌المللی مذکور مورد بررسی قرار می‌گیرد، دو دسته از نماگرهاست که بیشتر به مقررات و تأثیر آن بر کسب‌وکارها معطوف‌اند؛ اولین دسته از نماگرها، به «معیارهای مقررات‌گذاری واقعی»^۸ (مانند تعداد دستورالعمل‌های ضروری برای ثبت یک کسب‌وکار) مربوط است؛ دومین دسته به «معیارهای پیامدهای مقررات‌گذاری»^۹ (از قبیل وقت و هزینه لازم برای ثبت یک کسب‌وکار و اجرای یک قرارداد) مربوط است.^{۱۰} هر کشور، در صورتی در

1. Berthold Herrendorf

2. Lee Branstetter

3. Raquel Fonseca

4. Fabiano Schivardi

5. Marianne Bertrand

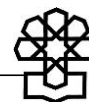
۶. به نقل از: شاهین جوادی، «ضرورت تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (ناظر به متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۵۴، دی‌ماه ۱۳۹۲، صص ۲۲-۲۰.

7. Doing Business

8. Measures of Actual Regulation

9. Measures of Regulatory Outcomes

۱۰. بانک جهانی، «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، در: احمد میدری و اصلاان فودجانی (تألیف و ترجمه)، *سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار*، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷، ص ۴۷.



نماگرهای ۱۰ گانه این شاخص (شروع یک کسب و کار، مجوزهای ساخت و ساز، دسترسی به برق، ثبت مالکیت، اخذ اعتبار، حمایت از سهام‌داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای حل و فصل ورشکستگی) امتیاز بالاتری را کسب خواهد کرد که مؤلفه‌های زمان، مرحله و هزینه در هر یک از آنها، کمتر باشد.^۱ بدین ترتیب، از آنجا که در اغلب موارد، مؤلفه مرحله در قالب مجوز درآمد است، لغو هر مجوز کسب و کار می‌تواند به بهبود امتیاز و رتبه کشور در هر نماگر کمک کند.^۲

در پایان این قسمت، دو نکته شایان ذکر است:

نکته اول اینکه ادعای مبنی بر «مجوززدایی» به عنوان سطح چهارم مقررات‌زدایی و محدودترین و مضیق‌ترین سطح آن، به هیچ‌وجه به معنای بی‌اهمیت بودن یا نقش کم‌رنگ آن در محیط حقوقی کسب و کار نیست. توضیح اینکه هر کسب و کاری، با مجوز آغاز می‌شود، رشد می‌کند و پایان می‌یابد. صاحبان کسب و کار از طریق مجوزها با قوانین و مقررات سروکار دارند؛ چراکه مجوزهای لازم برای هر فعالیت اقتصادی و همچنین مدارک لازم برای اخذ هر مجوز، در قوانین و مقررات مربوط، قید شده است. از سوی دیگر، ملموس‌ترین معضلات فعالان اقتصادی، در مواجهه با نهادهای اداری در فرایند اخذ مجوز رخ می‌دهد؛ معضلاتی از قبیل زمان‌بر بودن، فسادهای احتمالی به ویژه لزوم پرداخت رشوه و دیگر هزینه‌هایی که در مجموع در زمره سنگین‌ترین بارهای اداری محسوب می‌شوند. بدین ترتیب، هرگونه گشایش و تسهیل از یک سو، یا سختگیری و محدودیت از سوی دیگر، در فرایند صدور و اخذ مجوزهای کسب و کار، به طور مستقیم محیط کسب و کار را متأثر می‌سازد. با این همه، به لحاظ مفهومی، ضروری است بر این نکته تأکید شود که نظام مجوزها، جزئی از نظام کلی مقرر شده در قوانین و مقررات مربوط به محیط کسب و کار است. چنانکه توضیح داده خواهد شد، اکنون، تمرکز قانونگذار ایرانی در لایه‌های مقررات‌زدایی، لایه مجوزهاست؛ چراکه یکی از ملموس‌ترین معضلات کسب و کار تلقی می‌شود. طبعاً این تمرکز، سبب بی‌توجهی و نپرداختن قانونگذار و مجریان به ابعاد دیگر مقررات‌زدایی شده است؛ ابعادی که فربه‌تر و کلان‌تر از صرف ادغام یا کاهش تعداد مجوزهاست. با این حال، مجدداً باید تصریح کرد که مسئله تعداد زیاد مجوزهای لازم برای کسب و کار، همپوشانی برخی از مجوزها، ابهام در لزوم یا عدم لزوم اخذ برخی مجوزها، ابهام در مدارک لازم و هزینه‌ها و مراحل برخی مجوزها، روابط و ضوابط شخصی آلوده به فساد در اخذ مجوزها و در مجموع، عدم نظام‌مندی و شفافیت ضروری در نظام مجوزها، امروزه یکی از پُراهمیت‌ترین مسائل کسب و کارها تشخیص داده شده و قانونگذار را بر آن داشته تا با تصویب قوانین و تشکیل نهادهایی، برای حل آن چاره‌اندیشی کند.

۱. برای مشاهده آخرین گزارش (۲۰۱۹) شاخص مذکور، ر. ک.:

International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, "Doing Business 2019", Washington, 2018, Available online at: http://www.worldbank.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf

۲. برای مطالعه بیشتر، ر. ک.:: سایمون یانکوف و رافائل لاپورتا و فلورانسو لویز - دو - سیلانسی و آندری شلیفر، «مقررات ورود به کسب و کار»، ترجمه جواد یارمحمدی و سید محمدرضا حسینی، دز: سید محمدرضا حسینی (گردآورنده، مترجم)، حقوق و اقتصاد کسب و کار: بنیان‌های نظری شاخص سهولت انجام کسب و کار، تهران، چالش، ۱۳۹۶، صص ۶۹-۲۱.

نکته دوم اینکه اتخاذ رویکرد محدود و مضیق مجوززدایی به جای رویکرد کلان و موسع مقررات‌زدایی در ایران، ناشی از موانع ساختاری آزادسازی و کاهش مداخله دولت در اقتصاد و سهل‌الوصول بودن دستیابی به نتایج ملموس به نسبت دشواری‌های دستیابی به اهداف اصلاحات کلان و بنیادین معطوف آزادسازی اقتصادی است. موانع و کاستی‌های سال‌های اخیر در اجرای «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) و انحراف پیش‌آمده از اراده قانونگذار، می‌تواند به عنوان نمونه‌ای از موانع ساختاری در این زمینه ذکر شود.^۱ البته باید گفت به دلیل نواقص نهادها و رویه‌های مجوززدایی - که در ادامه توضیح داده خواهد شد - کشور ما همچنان از بهره‌مندی از مزایای این سطح محدود مقررات‌زدایی نیز محروم مانده است.

کادر ۱. مجوززدایی به مثابه مقررات‌زدایی

«مقررات‌زدایی» به معنایی که در نظام حقوقی ایران صورت‌بندی شده، صرفاً ناظر بر ساماندهی مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر و هزینه‌بر است. در این معنا، در واقع نوعی «مجوززدایی» صورت می‌گیرد و نه «مقررات‌زدایی» به معنای مرسوم و موسع آن. در مجوززدایی، بدون دغدغه اعمال آموزه‌هایی بنیادین و بلندمدت، همچون کاهش مداخله دولت در اقتصاد، آزادسازی و... تمرکز بر تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و کاهش مراحل، هزینه و زمان صدور مجوزهای مربوط است. «مجوززدایی»، پیش‌شرط اساسی و گام اول «مقررات‌زدایی» محسوب می‌شود.

۲-۱. مجوززدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده‌سازی اداری

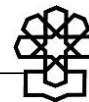
از دیگر مفاهیمی که توضیح آن می‌تواند در روشن شدن ابعاد مقررات‌زدایی روشن‌گر باشد، مفهوم «ساده‌سازی اداری»^۲ است. عبارت «ساده‌سازی اداری» به شرح در یکی از گزارش‌های «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» (OECD) تعریف شده است: «به سیاست‌ها، ابزارها و شیوه‌های دولت اطلاق می‌شود که هدف آنها تسهیل و کاهش هزینه مقررات‌گذاری‌های اداری است که صاحبان کسب‌وکار، شهروندان و بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهند».^۳ ساده‌سازی اداری، بخشی از نظام اصلاح مقررات و مقررات‌گذاری است که به طور خاص، با هدف تسهیل امور اداری به ویژه برای کسب‌وکارها صورت می‌گیرد. در واقع، هدف اصلی ساده‌سازی اداری آن است که با انباشته شدن مقررات و تشریفات متعدد اداری در سازمان‌ها و لایه‌های مختلف دولت که باعث کند کردن فرایند پاسخ‌دهی به کسب‌وکارها، انحراف منابع از سرمایه‌گذاری‌های مولد، کاهش شفافیت و پاسخگویی، دشواری ورود منابع به بازارها، کاهش نوآوری در ایجاد مشاغل تازه و دلسرد شدن کارآفرینان می‌شود، مقابله کند.^۴ این مقررات و رویه‌ها، باعث ایجاد

۱. برای نمونه، ر. ک.: محسن کلانتری، بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱.

2. Administrative Simplification

۳. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴/۸۴۴، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵، ص ۱۰.

۴. همان، ص ۹.



هزینه‌های مقرراتی و بار اداری غیرضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر»^۱ می‌شوند.^۲ با توجه به مفهوم ساده‌سازی اداری، می‌توان به نحوی دقیق‌تر، به سطوح مقررات‌زدایی - که در ابتدای نوشتار از آن سخن گفته شد - پی برد. به این ترتیب که در ساده‌سازی اداری، نهادها و مقامات مسئول، بی‌آنکه دغدغه‌هایی بنیادین همچون کاهش مداخله دولت در اقتصاد یا آزادسازی را مدنظر قرار دهند، صرفاً به روان‌سازی و سرعت انجام امور اداری کسب‌وکارها، به ویژه در مقطع شروع فعالیت، می‌اندیشند. طبعاً در این سطح، کمتر ضرورتی برای اصلاح قوانین و مقررات و توسل به مراجع قانونگذاری و مقرراتگذاری است، بلکه مقامات اداری در بستر صلاحیت‌های اختیاری^۳ خود، از اختیارات مدیریتی برای تسهیل سازوکارها و فرایندهای مجوزدهی برخوردارند.

یکی از مهم‌ترین راهکارهای ساده‌سازی اداری، لغو مجوزهای مخل و مزاحم کسب‌وکارها و به طور کلی شهروندان و به اصطلاح، «مجوززدایی» است. برای مثال، یکی از راهکارهایی که بانک جهانی برای توسعه اقتصادی کشورهای «منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا)»^۴، با محوریت قرار دادن بخش خصوصی توصیه می‌کند، عبارت است از: «حذف موانع رسمی و غیررسمی برای ورود بنگاه‌های جدید»؛ ضروری است الزامات و مجوزهای ورود که به مقامات دولتی اختیار می‌دهد به طور دلبخواهانه و خارج از ضوابط، برخی از سرمایه‌گذاران را طرد کرده و به برخی دیگر امتیازاتی واگذار کنند (مانند مصوبات وزارتی بخشی که در بسیاری فعالیت‌ها در الجزایر، مصر، سوریه و تونس برقرار است) حذف شود؛ «مهم‌ترین سیاست‌های ابتکاری برای توسعه کسب‌وکارهای کوچک باید بر آسان‌سازی ورود و رسمی‌سازی به منظور افزایش رقابت متمرکز شود. علاوه بر توجه به الزامات رسمی برای ایجاد کسب‌وکار، باید بر سایر موانع ورود که از هزینه‌های بالای عملیاتی، دسترسی دشوار به بازارهای نهاده‌ها و عوامل تولید و خروج دشوار بنگاه‌ها به وجود می‌آید، متمرکز شد»^۵.

در فرایند ساده‌سازی اداری، از ابزارها و شیوه‌های متعددی بهره گرفته می‌شود؛ از جمله پنجره‌های واحد (فیزیکی و الکترونیکی)، ساده‌سازی فرایندهای اخذ مجوز، تعیین سقف زمانی برای تصمیم‌گیری، کمک به بنگاه‌های کوچک و متوسط برای اجرای مقررات، اتخاذ شیوه‌هایی برای اندازه‌گیری بار مالی اداری، رویکردهای سازمانی و ساختاری به ساده‌سازی اداری و رویکردهایی گسترده‌تر از آن و به کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات - محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده. سهم چشمگیر اصلاح نظام مجوزهای کسب‌وکار در ابزارها و شیوه‌های ساده‌سازی اداری کاملاً مشهود است.

1. Red Tape

۲. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵، صص ۲۰۰-۱۶۳.

3. Discretionary Powers

۴. (Middle East and North Africa) "MENA": کشورهای منطقه منا شامل کشورهایهایی به این شرح است: عربستان سعودی، امارات متحده عربی، قطر، عمان، بحرین، تونس، کویت، اردن، مصر، لبنان، یمن، کرانه باختری و غزه، سوریه، ایران، جیبوتی، عراق، الجزایر، مراکش، مالت و لیبی.

۵. بانک جهانی، «از اقتصاد رانتهی به اقتصاد رقابتی: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی‌جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴، بهمن‌ماه ۱۳۹۲، ص ۲۶.

امروزه ابزارهای مدرن ساده‌سازی اداری مجوزها، در بستر «دولت الکترونیک»^۱ تعریف می‌شود. در یکی از تعاریف دولت الکترونیک آمده است: «تغییر تدریجی روابط درونی و بیرونی بخش عمومی با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات. ... فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ادارات عمومی این امکان را فراهم می‌سازد که «قابلیت دسترسی» و «در اختیار بودن» در قبال کاربران متفاوت خود را افزایش دهد».^۲ در راستای برقراری دولت الکترونیک، «درگاه‌های متمرکز دولتی»^۳، ابزاری کلیدی در بسیاری از برنامه‌های دولت الکترونیکی در کشورهای مختلف محسوب می‌شود. با ایجاد درگاه‌های مذکور تلاش می‌شود تا یک نقطه دسترسی ایجاد شود که از طریق آن شهروندان یا کارآفرینان بتوانند تمام اطلاعات دولتی مربوط را بیابند و در نهایت طیف گسترده‌ای از مبادلات را با دولت انجام دهند. از جمله سایت FirstGov.gov در ایالات متحده، که راه ورود اصلی و رسمی برای دسترسی به تمام اطلاعات دولتی در آمریکا است؛ نقشه راهنمای کره جنوبی برای درخواست‌های غیرنظامی در سایت درگاه سراسری دولت، که به نحو نظام‌مند به بیش از ۴۰۰۰ درخواست طبقه‌بندی شده است؛ و ارائه خدمات آنلاین با معرفی یک درگاه ارتباطی ملی در فرانسه که در اکتبر ۲۰۰۰، دسترسی آنلاین به فرم‌های اداری را ممکن کرد و دسترسی به دست کم ۱۰۰۰ فرم در آن تضمین شده است.^۴

در قوانین ایران نیز به کرات بر ضرورت انجام فرایندهای اداری به صورت الکترونیک تصریح شده است؛ یکی از آخرین موارد، موادی از «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) است. طبق بند «ث» ماده (۴۶) قانون مذکور، «دستگاه‌های اجرایی نظیر شهرداری‌ها، محاکم دادگستری، نیروی انتظامی و سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مکلفند تا پایان سال دوم برنامه دستورالعمل‌ها و فرایندهای داخلی و زیرساخت‌های نرم‌افزاری خود را به گونه‌ای آماده نمایند تا دریافت اطلاعات از متقاضیان و محاسبه کلیه حقوق و عوارض دولتی مانند بیمه، مالیات، حقوق مالکانه و جریمه‌های آنها، جریمه‌ها و عوارض شهرداری و نیز اعتراضات وارده بر آن محاسبات صرفاً با استفاده از نرم‌افزار و بدون حضور نیروی انسانی هم‌زمان با ارسال الکترونیکی درخواست یا اظهارنامه مربوطه میسر شود و همراه با توضیح کامل محاسبات به صورت برخط (آنلاین) به متقاضی اعلام و پرداخت‌ها و دریافت‌ها از طریق الکترونیکی انجام شود». همچنین در قسمت ابتدای بند «پ» ماده (۶۷) قانون مذکور، دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند نسبت به الکترونیکی کردن کلیه فرایندها و خدمات با قابلیت الکترونیکی و تکمیل بانک‌های اطلاعاتی مربوط، تا پایان سال سوم اجرای قانون برنامه اقدام کنند. علاوه بر اینها، در ماده (۱۱۷) نیز مفادی در خصوص الکترونیکی کردن فرایندهای قضایی آمده و تکالیفی برای قوه قضائیه در این خصوص مقرر شده است.

1. E-Government

۲. به نقل از: عبدالحمید شمس، نظری بر پیامدهای دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵، ص ۲۳.

۳. "Centralised Government Portals"؛ در کنار این درگاه‌ها، «درگاه‌های تخصصی» (Specialised Portals) قرار دارند که هدف آنها، زیرمجموعه مشخصی از مشتریان، مانند کسب‌وکارهای فعال در یک بخش یا صنعت خاص است؛ ر.ک.: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، پیشین، صص ۱۶-۱۷.

۴. همان، صص ۱۶-۱۵.



چنانکه گفته شد، یکی از ابزارهای اصلی ساده‌سازی اداری، در نظام‌های امروزی، ابزار «پنجره واحد»^۱ است. پنجره واحد «مکانی فیزیکی یا مجازی یا ترکیبی از این دو برای تمرکز بر امور ناظر بر کسب‌وکار است که به صاحبان پیشه، کارآفرینان، کارجویان و متقاضیان راه‌اندازی کسب‌وکار، امکان کسب اطلاعات مورد نیاز، مشاوره (اطلاع از) دستورالعمل‌ها، مجوزها و ثبت درخواست‌ها در مکانی واحد را می‌دهد و ارتباط آنها را با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به طور مستقیم برقرار می‌کند»^۲. گرچه در اینجا پنجره واحد، سازوکاری برای شفافیت، تسهیل و سرعت بخشیدن به همه امور مربوط به کسب‌وکارها محسوب می‌شود؛ اما ساماندهی مجوزها از این طریق، عمومیت و فراگیری بسیاری دارد. برای مثال، طبق ماده (۷۰) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) - که به موجب ماده (۷) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) به حکمی دائمی تبدیل شده - مقرر شده است: «در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند...»^۳.

۲. پیشینه و عملکرد هیئت مقررات‌زدایی

۲-۱. سوابق و پیشینه قانونی و تشکیلاتی هیئت مقررات‌زدایی

مانند هر نهاد دیگری، نهاد مورد بحث نیز از بدو شکل‌گیری، به لحاظ ترکیب، اختیارات و کارکرد، تحولاتی داشته است. اما به طور خاص، به دلیل قانونگذاری‌های مکرر (در بازه زمانی خردادماه ۱۳۸۷ تا اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴) هیئت دچار تحولاتی زود هنگام شده است. آنچه در ادامه خواهد آمد، شرح تحولات قانونی هیئت است که با ادعا و امید به کارکرد مؤثرتر آن صورت گرفته است. توضیحات راجع به تکالیف هیئتی که در طول زمان، به هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تغییر شکل داده، به ویژه از این حیث واجد اهمیت است که امکان رصد کیفیت انجام تکالیف قانونی آن را در طول زمان فراهم می‌کند.

۲-۱-۱. هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی

اولین ردپای هیئت مقررات‌زدایی در نظام حقوقی ایران، در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) قابل مشاهده است. در ماده مذکور، قانونگذار با خوشبینی برآمده از عدم آگاهی از ابعاد و حجم مجوزهای کسب‌وکار در کشور و پیچیدگی و صعوبت ساماندهی یا حذف هریک از آنها، دستگاه‌ها را مکلف کرد: «ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها

1. Single Window

۲. به نقل از: علی فیروزی، «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، شهریورماه ۱۳۹۴، ص ۳.

۳. مباحث تفصیلی در خصوص قوانین و مقررات مربوط به دولت الکترونیک و ساماندهی نظام مجوزها، در گفتار چهارم گزارش حاضر مطرح شده است.

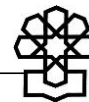
و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود...».

در راستای «نظارت بر مقررات‌زدایی»، قانونگذار در تبصره «۴» ماده (۷) همان قانون مقرر کرد: «رئیس‌جمهور موظف است هیئتی را مأمور نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی نماید. این هیئت مکلف است برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیئت وزیران نماید». رئیس‌جمهور نیز در اجرای این تکلیف طی حکمی مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۲۳، هفت نفر را به عنوان اعضای هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت اقتصادی منصوب کرد.

در گام بعد، آیین‌نامه اجرایی مفصلی در قالب ۳۳ ماده با عنوان «آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» به تصویب کمیسیون موضوع اصل یکصدوسی‌وهشتم (۱۳۸) قانون اساسی رسید.^۱ در آیین‌نامه مذکور، مفاد ماده (۷) تفصیل بیشتری یافت و فصل پنجم آن (مواد ۱۹ تا ۲۲) به هیئت نظارت اختصاص داده شد. در تبصره «۱» ماده (۱۹) آیین‌نامه مذکور، سازوکارهایی در راستای ایفای وظایف «نظارتی» برای هیئت در نظر گرفته شد؛ به این ترتیب که «... هیئت برای اعمال نظارت‌های خود می‌تواند از طرق مختلف نظیر گزارش‌گیری، اعزام نماینده به دستگاه‌های مشمول و اعطای نمایندگی به اشخاص مورد وثوق، اطلاعات مورد نیاز خود را تحصیل و با تجزیه و تحلیل آنها، پیشنهادهای اصلاحی به دستگاه‌های مشمول ارائه دهد. دستگاه‌های مشمول موظفند پیشنهادهای اصلاحی هیئت نظارت را ظرف ده روز اجرا و نتیجه آن را اعلام نمایند». چنانکه پیداست، سازوکارهای در نظر گرفته شده در آیین‌نامه، فراتر از صرف نقش نظارتی است که برای هیئت در تبصره «۴» ماده (۷) در نظر گرفته شده بود؛ به ویژه آنکه در تبصره «۲» ماده (۱۹) آیین‌نامه، ضمانت اجرایی برای همکاری با هیئت و ارسال اطلاعات و مدارک مورد درخواست به هیئت در اسرع وقت در نظر گرفته بود.^۲ همچنین طبق ماده (۲۱) آیین‌نامه، پیش‌بینی شد که دبیرخانه هیئت نظارت در معاونت ذی‌ربط وزارت امور اقتصادی و دارایی مستقر شود و بر اساس ماده (۲۲) آیین‌نامه، اعضای هیئت نظارت به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و تأیید رئیس‌جمهور تعیین شوند.

۱. تصویب‌نامه شماره ۹۹۵۹۵/ت۱۳۳۶ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷.

۲. در ماده (۸۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی مقرر شده است: «بالاترین مقام هر يك از دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۸۶) این قانون، مسئول اجرای صحیح و به موقع تکالیف مقرر شده برای آنها در این قانون می‌باشد و موظف است گزارش پیشرفت کار را هر سه ماه یکبار به شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) چهارم (۴۴) قانون اساسی ارائه نماید. در صورت تأخیر یا تعلل یا توقف در انجام وظایف مشخص شده در این قانون، بالاترین مقام دستگاه موظف است حداکثر ظرف یک هفته فرد خاطی را به هیئت تخلفات اداری معرفی کند. هیئت موظف است پس از رسیدگی و احراز تخلف بندهای «ج» تا «ط» ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری را نسبت به فرد خاطی اعمال نماید...».



به نظر می‌رسد مهم‌ترین وظیفه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، نظارت بر اجرای صحیح تکالیف مندرج در ماده (۷)، به ویژه تبصره «۳» آن بود. در تبصره «۳» مقرر شده بود: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است ظرف شش ماه از تصویب این قانون با همکاری کلیه مراجع صدور مجوز یا پروانه کاری یا بهره‌برداری یا نظایر آن کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در کلیه فعالیت‌های اقتصادی را منتشر و هر شش ماه یک‌بار با رویکرد تسهیل مقررات و حذف مجوزهای غیرضروری، آن را مورد تجدیدنظر قرار دهد. این کتاب راهنما تنها مستند تعیین تکالیف متقاضیان سرمایه‌گذاری است. هیچ نهاد و مرجعی حق ندارد برای اعطای مجوز یا پروانه، مدارک یا شرایطی بیشتر از موارد مصرح در آن را مطالبه کند». تصور قانونگذار در هنگام تصویب تبصره مذکور این بود که صرف تدوین یک «کتاب راهنما»، حاوی مجوزهای کسب‌وکار، مجوزدهی را در سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی، نظام‌مند کرده و نظام مجوزدهی به سامان خواهد شد؛ تصویری که پس از گذشت مدت کوتاهی، غیرواقع‌بینانه بودن و خطا بودن آن بر همگان آشکار شد. این کتاب راهنما - که اکنون نیز در وبسایت «سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران» در دسترس است^۱ - شامل عناوین، فرایندها و گردش کار ۱۵ وزارتخانه و ۱۰ سازمان و دستگاه است.^۲ مروری بر فهرست مجوزهای صادره توسط وزارتخانه‌ها پس از اصلاحات قانونی و مکاتبات و جلسات و دیگر فعالیت‌های معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی در طول ۹ سال گذشته، نشانگر نواقص و کاستی‌های بسیار زیاد کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری است؛ به طوری که برای مثال، فقط برای وزارت جهاد کشاورزی، ۴۴۰ مجوز در کمیته تخصصی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار بررسی شده است.^۳

۲-۱-۲. کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه

پس از گذشت مدت کوتاهی از تصویب ماده (۷)، ابعاد گسترده و پیچیدگی نظام مجوزها، به تدریج برای دولت (به طور خاص وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان مجری ماده (۷)) و قوه مقننه روشن شد. این نکته به وضوح آشکار شد که نظام مجوزها بدون همکاری و مساعدت قوای سه‌گانه، اصلاح‌ناپذیر خواهد بود؛ بنابراین لازم بود نهادی با ترکیب فراقوه‌ای برای ساماندهی و تسهیل مجوزها - که مقررات‌زدایی خوانده می‌شد - تشکیل شود.

بر این اساس قانونگذار بدون ملاحظه آنچه در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در بهمن‌ماه ۱۳۸۶ به تصویب رسانده بود، کارگروهی با ترکیب متفاوت و البته وظایفی مشابه با هیئت نظارت، پیش‌بینی کرد. به این ترتیب که در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم

۱. ر. ک.: آدرس اینترنتی زیر:

<https://www.investiniran.ir/fa/news/5192>

۲. ر. ک.: وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، راهنمای سرمایه‌گذاری در ایران (نسخه دوم) بر اساس ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم (۴۴)؛ فرایندها و گردش کار صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی، مهرماه ۱۳۸۸.
۳. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح، جلد اول، تهران، معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور، پاییز ۱۳۹۶، ص ۳۰.

توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)^۱، مقرر شد: «... دستگاه‌ها... موظفند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن را رسماً به کارگروهی متشکل از معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور^۲، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، معاونت حقوقی رئیس جمهور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و اقتصادی به عنوان ناظر اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است...».

این کارگروه را می‌توان هسته اولیه تأسیس هیئتی فرادستگاهی یا فراقوه‌ای در خصوص ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها دانست. وظایف در نظر گرفته شده برای کارگروه مذکور، عبارت بود از:

«... ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازنگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجمیع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری در چارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس جمهور...».

«این دستورالعمل جایگزین دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی لغو یا اصلاح شده به موجب این ماده محسوب می‌شود و برای همه دستگاه‌های اجرایی مذکور لازم‌الاجراست».

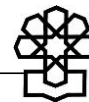
– به اطلاع عموم رساندن «... دستورالعمل موضوع این ماده شامل انواع مجوزها، مرجع و شیوه صدور، تمدید و لغو و احیا و زمان‌بندی مربوط را در یک پایگاه اطلاعاتی که به همین منظور طراحی و مستقر می‌سازد...».

چنانکه گفته شد، آنچه در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه آمد، واجد همپوشانی‌هایی با ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی بود. بی‌تردید، به لحاظ رعایت اصول قانونگذاری، مناسب بود مفاد ماده (۶۲) در قالب اصلاحیه ماده (۷) مطرح می‌شد. اما به هر دلیل – و احتمالاً به دلیل اهمیت و احتمال لازم‌الاجرا شدن بیشتر قانون برنامه توسعه – چنین رویه‌ای توسط مجلس اتخاذ شد. بر اساس ماده (۶۲)، مقرر شد نظام‌مندی و تسهیل صدور مجوزها در قالب یک «دستورالعمل» صورت پذیرد که در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر خواهد شد – و البته این حکم نیز هیچگاه محقق نشد.

در یکی از معدود گزارش‌های عملکردهای قانون برنامه پنجم توسعه در خصوص اجرای ماده (۶۲)، در قالب چند سطر کلی (کمتر از یک صفحه) صرفاً به عملکرد وزارت صنعت، معدن و تجارت، و وزارت امور اقتصادی و دارایی پرداخته شده است.^۲ این در حالی است که متولی اجرای این ماده، معاونت برنامه‌ریزی

۱. شایان ذکر است بر اساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰))، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» منتقل شده و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شده است.

۲. ر. ک.: سازمان برنامه و بودجه کشور، گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول: حوزه فرابخشی، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۶، ص ۳۹۶.



و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (وقت) بود. در نظر گرفتن معاونت مذکور به عنوان مجری ماده (۶۲) و دبیر کارگروه ماده (۶۲) را می‌توان به ویژگی ستادی بودن نهاد مذکور نسبت داد؛ چراکه به نظر مقنن، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (سابق) می‌توانست در قامت نهادی فرابخشی و از جایگاهی برتر، هماهنگی لازم برای ساماندهی مجوزها میان وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های بخشی را فراهم سازد. البته این ملاحظه، به طوری که در ادامه توضیح داده خواهد شد، در عمل نتوانست به انجام فرایند مورد بحث کمک کند. البته این نکته نیز شایان ذکر است چنانکه کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه فعال بود، قطعاً دچار تعارض صلاحیتی آشکار با هیئت نظارت مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی (مندرج در ماده (۷)) می‌شد.

۳-۱-۲. سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران به عنوان مسئول دبیرخانه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی

در تحول دیگر، مسئولیت دبیرخانه «هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی»، در شهریورماه ۱۳۹۰ به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران محول شد. بر اساس یکی از معدود گزارش‌های عملکردهای هیئت مذکور^۱، هیئت نتوانست اقدامات مؤثری در راستای انجام وظایف محوله داشته باشد. برای مثال، طبق اعلام هیئت، از آذرماه ۱۳۹۰ تا ۲۶ دی‌ماه ۱۳۹۱، عملکرد هیئت شامل بررسی سه آیین‌نامه، بررسی یک دستورالعمل، بررسی یک بخشنامه و برگزاری سه جلسه در خصوص موضوع بهبود محیط کسب‌وکار بدون بررسی مقرر خاص بوده است. همچنین نتایج ۱۰ جلسه برگزار شده، به این شرح قابل دسته‌بندی است: سه پیشنهاد اصلاح آیین‌نامه، دو مصوبه و ابلاغ به دستگاه ذی‌ربط جهت رفع موانع کسب‌وکار، یک گزارش به رئیس قوه قضائیه برای توضیح پیامدهای سوء یک بخشنامه و سه جلسه بدون نتیجه خاص.

نتیجه عملکرد هیئت نظارت بیانگر این است که هیئت در رابطه با تهیه لوایح مورد نظر و تقدیم به هیئت وزیران، اقدامی صورت نداده است.^۲ این واقعیت نشان می‌دهد ترکیب اولیه هیئت نظارت و مأموریت‌های آن، به هیچ‌وجه متناسب با نهادی که از توان تدوین پیش‌نویس لایحه برخوردار باشد، نبوده است. در ادامه خواهیم دید که چگونه این بیش‌برآوردی از اهداف هیئتی با ترکیب و مأموریت خاص، توسط قانونگذار در اصلاحات قانون مذکور تکرار شده و منجر به تعریف صلاحیت‌هایی فراتر از طاقت و توان هیئت مقررات‌زدایی شده است.

۱. نامه شماره ۲۱-۲۲۸۸۸ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۲۷ صادره از دبیرخانه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی خطاب به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. طبق قسمت اخیر تبصره «ع» ماده (۷)، هیئت مکلف شده بود: «... برای مواردی که تحقق این اهداف محتاج به تغییر قوانین است، لوایح مورد نظر را تهیه و تقدیم هیئت وزیران نماید».

کادر ۲. تأسیس هیئتی با صلاحیت تهیه لایحه

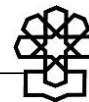
بر اساس قانون، هدف اصلی و مأموریت تعریف شده برای هیئتی که «هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی» خوانده می‌شد، امکان نظارت رئیس‌جمهور بر حسن انجام «مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی» توسط نهادها و دستگاه‌های مسئول ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی بود. طبق قانون، قرار بود ظرف شش ماه پس از تصویب قانون (از خرداد ۱۳۸۷) مراجع صدور مجوزها، ترتیبی اتخاذ کنند که دریافت مجوزها تسهیل شود و پاسخ متقاضیان مجوزها، «حداکثر ده روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود». ستاد سرمایه‌گذاری استان نیز به ریاست استاندار یا معاون برنامه‌ریزی وی، مرجع رسیدگی به هرگونه اعتراض در نظر گرفته شد. اما در این میان، قانونگذار با علم به اینکه در مواردی، «تحقق این اهداف محتاج به تغییر قانون است»، تکلیفی خاص برای هیئت در نظر گرفت و آن، تهیه و تقدیم لوایح مورد نظر به هیئت وزیران بود. گرچه این تکلیف هیچگاه عملی نشد، اما مبنایی برای انتظارات غیرواقع‌بینانه و غیرعملی از هیئتی با ترکیب و مأموریتی خاص شد. تکلیف مقررات‌گذاری (ارائه پیش‌نویس لایحه، تصویب هرگونه مقررہ اعم از آیین‌نامه، دستورالعمل و...)، خارج از صلاحیت و توان هیئتی با ویژگی‌های هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی به نظر می‌رسد.

۴-۱-۲. هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (طبق قانون مصوب تیرماه ۱۳۹۳)^۱

چنانکه گفته شد، عملکرد «هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی»، عملکرد قابل قبولی نبود. با آغاز به کار دولت یازدهم که بهبود محیط کسب‌وکار را به عنوان یکی از شعارهای اصلی خود مطرح کرده بود، اصلاح نظام مجوزدهی به عنوان یکی از دستورکارهای اصلی، مدنظر دولت قرار گرفت. نیاز به نهادی جدید برای مقررات‌زدایی و ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها با ترکیبی بین قوه‌ای و با اختیاراتی مؤثرتر و به ویژه لازم‌الاجرائی بیشتر مصوبات نهاد مربوط، دولت را بر آن داشت تا اصلاح ماده (۷) را با اهداف پیش‌گفته پیگیری کند.^۲

در گام بعد، به موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)، ماده (۷) به نحو اساسی اصلاح شد. بر اساس تبصره «۳» ماده (۱) قانون مذکور، ترکیب هیئت - که در قانون اصلاحی با عنوان «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» مقرر شد - به این شرح تعیین شد: ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی، نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور، نماینده تام‌الاختیار رئیس سازمان بازرسی کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، نماینده اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، نماینده اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران، نماینده اتاق اصناف کشور و حسب مورد نماینده دستگاه ذی‌ربط.

۱. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱).
 ۲. طبق رویه‌ای که در نظام قانونگذاری ایران به رویه‌ای معمول و جاری تبدیل شده است، دولت آنچنان تمایل، شرایط، امکان یا ... برای ارائه لایحه ندارد و اغلب تلاش می‌کند مفاد مورد نظرش را در طرح بگنجانند. دلایل این رویه - که تالی فاسدهایی را نیز به دنبال دارد - به ساختار نظام تهیه و تدوین لوایح دولت و به طور کلی به روابط دولت و مجلس و ویژگی‌های نظام قانونگذاری ما باز می‌گردد که نیازمند پژوهشی مستقل است. در رابطه با موضوع مورد بحث نیز آنچه مدنظر دولت بود و در بالا اشاره شده، در قالب «طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به مجلس تقدیم و تبدیل به قانون شد.



چنانکه از ترکیب جدید برمی آید، تلاش شد اعضای از قوای سه گانه در هیئت عضویت داشته باشند؛ چراکه به نظر می رسد عضویت اعضای از قوای سه گانه، منجر به هماهنگی و همکاری بیشتر قوا و اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌هایی خواهد شد که نه فقط به دولت، بلکه به قوای مقننه و قضائیه نیز مربوط است. هم‌زمان با تغییر ترکیب هیئت، وظایف و اختیارات جدیدی نیز در همان ماده برای هیئت مقررات‌زدایی به شرح زیر در نظر گرفته شد:

- «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار... را به نحوی تسهیل و هزینه‌های آن را تقلیل دهد تا صدور مجوز کسب‌وکار با حداقل هزینه و مراحل، به صورت غیرحضور و در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد»^۱ (حداکثر تا سه ماه پس از ابلاغ این قانون).

- «پیشنهادهای لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی را تهیه و به مراجع مربوطه ارائه و اصلاح آنها را از مراجع ذی‌ربط بالاتر پیگیری کند».

- «شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار را به تفکیک هر کسب‌وکار در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار منتشر کند» (ظرف مدت حداکثر سه ماه پس از ابلاغ این قانون).

همچنین در قسمتی از تبصره «۳» ماده (۱) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی مقرر شد: «مصوبه هیئت مذکور پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم‌الاجرا می‌باشد».

متأسفانه گزارشی از عملکرد هیئت مقررات‌زدایی از این دوره (تیرماه ۱۳۹۳ تا خردادماه ۱۳۹۴) در دسترس نیست و بنابراین می‌توان گفت هیچ‌یک از تکالیف قانونی مذکور، اجرا نشده است.

یکی از دلایل مطرح شده برای عدم اجرای قانون را می‌توان به ناقص بودن قوانین مربوط از نظر وزارت امور اقتصادی و دارایی (به عنوان نهاد متولی دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی) دانست.^۲ نقص قانون مربوط، به ویژه از سه منظر مورد تأکید بود:

اول - ضمانت اجرای ناکافی مصوبات هیئت مقررات‌زدایی

طبق تبصره «۴» ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، هیئت مقررات‌زدایی مکلف شد ظرف مدت حداکثر سه ماه پس از ابلاغ قانون، شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار را در «پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار» منتشر نماید. اما انجام تکلیف پیش‌گفته، منوط به انجام تکلیف مندرج در صدر تبصره «۳» ماده (۳) قانون مذکور بود که کلیه مراجع صادرکننده مجوزهای کسب‌وکار را موظف می‌کرد اطلاعات هر مجوز را ظرف یک ماه پس از ابلاغ قانون، تهیه کرده و به هیئت مقررات‌زدایی ارسال کنند.

۱. عبارات داخل گیومه، عین متن قانون است.

۲. برای ادعای مطرح شده مستندی وجود ندارد. آنچه ادعا شده و در ادامه بیشتر توضیح داده خواهد شد، عمدتاً نکات مطرح شده توسط معاون اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی [وقت] (دکتر شاپور محمدی) مدیرکل دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار [وقت] (دکتر حسین میرشجاعیان) و دیگر مسئولان مربوط در جلساتی است که در مرکز پژوهش‌های مجلس و معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی برگزار شده است.

ادعا این بود که مصوبات هیئت از ضمانت اجرای کافی برای وادار کردن مراجع صادرکننده مجوز به انجام تکلیف‌شان، برخوردار نیست. تصریح قانون به اینکه مصوبه هیئت پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی لازم‌الاجراست، نمی‌تواند وصف لازم‌الاجرائی را به اندازه کافی برای مصوبه ایجاد کند.

دوم - ترکیب هیئت مقررات‌زدایی

چنین ادعایی مطرح شد که ترکیب هیئت مقررات‌زدایی در قانون (شامل وزیر امور اقتصادی و دارایی، نمایندگان تام‌الاختیار دادستان کل کشور و رئیس سازمان بازرسی کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، نمایندگان اتاق ایران و اتاق تعاون و اتاق اصناف، و حسب مورد نماینده دستگاه ذی‌ربط)، نمی‌تواند منتج به تشکیل هیئتی مقتدر با اختیارات مهمی همچون ساماندهی مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر باشد.

سوم - اختیارات ناکافی هیئت مقررات‌زدایی

اما مهم‌ترین ایراد از نظر کسانی که عدم انجام تکالیف هیئت مقررات‌زدایی را ناشی از نقص و ضعف قانون می‌دانستند، اختیارات ناکافی و غیرمؤثر هیئت مذکور بود. ادعا بر این بود که موظف بودن هیئت به اینکه «پیشنهاد‌های لازم برای اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی را تهیه و به مراجع مربوطه ارائه و اصلاح آنها را از مراجع ذی‌ربط بالاتر پیگیری کند»، وافی به مقصود و خواسته قانونگذار از تشکیل هیئت نیست. نکته دیگر اینکه اختیار هیئت در خصوص ساماندهی مجوزهای «خدمات» - که در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه مقرر شده بود - تصریح قانونی نشده است.

توضیح اینکه واژه «خدمات» و همچنین واژه «فعالیت‌ها» در تبصره «۲» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، هم‌عرض با واژه «مجوزها» استفاده شده است؛ به این ترتیب که: «مفاد این حکم علاوه بر مجوزها شامل کلیه خدمات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی یاد شده از جمله سازمان‌های ثبت اسناد و املاک (ثبت شرکت‌ها)، ثبت احوال، تأمین اجتماعی، حفاظت محیط زیست، مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، شهرداری تهران و کلان‌شهرها، نیروی انتظامی، گمرک، خدمات قوه قضائیه و وزارتخانه‌های آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و صنایع و معادن و نیز مواردی که بر اساس قوانین در ازای خدمات، جوهری از اشخاص حقیقی و حقوقی اخذ می‌شود، نیز خواهد بود»^۱. با توجه به مصادیق ذکر شده می‌توان گفت «خدمات» به آن دسته از مجوزهایی اطلاق می‌شود که ناظر به کسب‌وکار نیستند. برای مثال، فردی که برای گرفتن شناسنامه برای فرزند خود اقدام می‌کند، در اصطلاح قانونی ما، در پی اخذ نوعی «مجوز» نیست، بلکه دریافت‌کننده نوعی «خدمات» است. اما نکته مهم آن است که این «خدمت» به وسیله ارائه نوعی مجوز، استعلام، گواهی و... انجام می‌شود که مشمول قوانین و مقررات کلی راجع به دولت الکترونیک یا الکترونیکی شدن فرایندهاست. بر همین اساس از زمان تصویب ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، مقوله «خدمات» نیز

۱. همچنین در تبصره «۳» ماده مذکور نیز از عبارتهای «ارائه خدمات» و «اعطای انواع مجوز» یاد شده است.



به مقوله «مجوزها» به نوعی الصاق شد و هر جا که بحث از ساماندهی «مجوزها» مطرح می‌شود، ساماندهی «خدمات» - به معنایی که گفته شد - نیز به همراه آن مدنظر قرار می‌گیرد.

۵-۱-۲. هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (طبق قانون مصوب خردادماه ۱۳۹۴) انجام تکالیف هیئت مقررات‌زدایی، و به طور کلی فرایند ساماندهی مجوزها، پس از تصویب قانون اصلاحی ماده (۷) (در تیرماه ۱۳۹۳) به دلایلی که در سطور پیشین شرح داده شد، متوقف مانده بود. وزارت امور اقتصادی و دارایی به عنوان دستگاه اصلی متولی ساماندهی مجوزها و بر عهده داشتن نقش دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی، مترصد فرصتی بود تا اصلاحات مدنظر خود را در جهت کارآمدی و تسریع ساماندهی نظام مجوزها به قانون تبدیل کند. این فرصت در فرایند رسیدگی به «لایحه رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»^۱ فراهم شد. گرچه لایحه مذکور ابتدائاً در قالب ۳۰ ماده (۱۸ صفحه) به مجلس ارائه شد، اما پس از تصویب، به ۶۰ ماده (۵۰ صفحه) تبدیل شد. این رویه در نظام قانونگذاری ایران، رویه‌ای معمول است که سواى نمایندگان به ویژه در صحن علنی، دستگاه‌های دولتی نیز فرصت رسیدگی به چنین لوایحی را برای الحاق مواد دلخواه، مغتنم می‌شمارند. در اینجا نیز معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی با این استدلال که وجود مجوزهای دست‌وپاگیر و مخل و همچنین عدم اطلاع شهروندان از شرایط صدور مجوزها و شفاف نبودن ضوابط مربوط، از جمله موانع اصلی کسب‌وکارها و رقابت است، پیشنهادهای اصلاحی برای ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی ارائه کردند.

بدین ترتیب، گرچه در لایحه اولیه، هیچ اثری از بحث مجوزها نبود، اما ماده (۵۷) قانون مصوب به این موضوع اختصاص یافت. با وجود اینکه از اصلاح قانون مذکور هنوز یک سال نگذشته بود، تبصره «۳» ماده (۳) اصلاح شد و سه تبصره نیز به عنوان تبصره‌های «۵» و «۶» و «۷» به ماده (۳) قانون مذکور الحاق شد. در حال حاضر، ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) و همچنین صدر ماده و تبصره‌های «۱»، «۲» و «۴» قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، مواد معتبر و جایگزین ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی محسوب می‌شوند. در اصلاحات اخیر، موارد زیر در خصوص هیئت مقررات‌زدایی مورد توجه قرار گرفت:

اول - ضمانت اجرای مؤثرتر مصوبات هیئت مقررات‌زدایی

در بخشی از تبصره «۳» ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... در این خصوص مقرر شده است: «مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی و در مورد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران پس از تأیید هیئت وزیران برای کلیه مراجع صدور

۱. مشخصات لایحه به این شرح است: دوره نهم، سال سوم، تاریخ چاپ ۱۳۹۳/۵/۲۹، شماره چاپ ۱۱۴۴، شماره ثبت ۴۹۱.

مجوزهای کسب‌وکار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب‌وکار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد». بدین ترتیب، مصوبات هیئت مقررات‌زدایی از این وصف مهم برخوردار شد که در خصوص بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها، پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی، برای همه مراجع لازم‌الاجراست؛ وصفی که در عمل نتوانست به اجرای مؤثر مصوبات هیئت کمک کند.

دوم - ترکیب هیئت مقررات‌زدایی

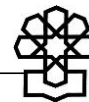
در اصلاحیه قانونی، در ترکیب هیئت به طور جزئی تغییراتی صورت گرفت؛ اول اینکه رئیس دیوان محاسبات کل کشور (یا نماینده تام‌الاختیار وی) به ترکیب اضافه شد؛ دوم اینکه رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران و رئیس اتاق اصناف ایران، مکلف شدند شخصاً در جلسات هیئت شرکت کنند؛ در حالی که طبق قانون مصوب تیرماه ۱۳۹۳، نماینده سه مقام مذکور می‌توانست از طرف آنان در جلسات هیئت شرکت کند. قانونگذار تشخیص داد قائم به شخص بودن سمت‌های مذکور، می‌تواند به تقویت ترکیب هیئت منجر شود.

سوم - اختیارات جدید هیئت مقررات‌زدایی

اولاً، در بخش پایانی تبصره «۳» ماده (۳) - اصلاحی ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... - تصریح شد: «فعالیت این هیئت پس از انجام تکالیف مذکور نیز استمرار یافته و در صورتی که تحقق این اهداف به اصلاح قوانین نیاز داشته باشد، هیئت مذکور موظف است پیشنهادهای لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند». طبق اصلاح صورت‌گرفته، فعالیت هیئت حالتی مستمر یافته، اما قسمت اخیر ماده، صرفاً اصلاحات عبارتی داشته است.

در خصوص مسئله اختیار هیئت مقررات‌زدایی در بررسی مجوزهای «خدمات»، چنانکه گفته شد، طبق تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰))، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» منتقل و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شد. بدین ترتیب، یکی از اختیارات مهمی که تاکنون در صلاحیت کارگروه ماده (۶۲) قانون مذکور بود و تکلیف آن در قوانین اصلاحی ماده (۷) نیز روشن نشده بود، به هیئت مقررات‌زدایی واگذار شد و مجوززدایی در حوزه «خدمات» نیز به صراحت به هیئت مقررات‌زدایی واگذار شد. طبق قسمت ابتدایی تبصره «۲» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، «مفاد این حکم علاوه بر مجوزها شامل کلیه خدمات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی یاد شده از جمله سازمان‌های ثبت اسناد و املاک (ثبت شرکت‌ها)، ثبت احوال ... نیز مواردی که بر اساس قوانین در ازای خدمات، جوهری از اشخاص حقیقی و حقوقی اخذ می‌شود، نیز خواهد بود»^۱.

۱. در ادامه تبصره مذکور مقرر شده است: «اجرای مفاد این تبصره در نهادهای وابسته به قوه قضائیه منوط به موافقت رئیس



چهارم - تکالیف جدید هیئت مقررات‌زدایی

اولاً، در تبصره جدیدی که به ماده (۷) اضافه شد (با عنوان تبصره «۶»)، ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه لغو شد و مفاد آن با تغییرات عبارتی اندکی، در قسمت پایانی تبصره مقرر شد؛ به این شرح: «در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند. دستورالعمل‌های مربوطه شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفان (بر اساس قوانین و مقررات)، که به تأیید هیئت وزیران رسیده است و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف متناسب با شرایط توسط هیئت «مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» ... تهیه و ابلاغ می‌شود». ماده (۷۰) - همچون اغلب مواد قوانین برنامه توسعه - اجرا نشد و در نهایت، در قالب گفته شده به مقرره‌ای دائمی تبدیل شد. تصویب دستورالعملی - که توسط کارگروه ماده (۶۲) رسیده بود - به موجب این حکم بر عهده هیئت مقررات‌زدایی قرار گرفت.

ثانیاً، در تبصره «۷» که به ماده (۷) الحاق شد، چنین مقرر شد: «مصوبات کمیته مذکور در ماده (۷۶) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم... که مرتبط با وظایف و اختیارات هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار می‌باشد به این هیئت ارسال می‌شود». متن ماده (۷۶) قانون برنامه پنجم، با ویرایش و اصلاحاتی جزئی، در قالب بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)، به تصویب رسید و هم‌اکنون کمیته مربوط، با عنوان «کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در حال فعالیت است. بدین ترتیب، بررسی مصوبات مرتبط با مقررات‌زدایی که در کمیته مذکور به تصویب می‌رسد، یکی از تکالیف هیئت مقررات‌زدایی شمرده شد.

کادر ۳. اصلاح قانون به مثابه ساده‌ترین راه‌حل برای مسئله عدم اجرای قانون

هنوز به اولین سالگرد اصلاح قانون ناظر بر ساماندهی مجوزها نرسیده بودیم که نهاد متولی اجرای قانون مربوط، با پافشاری بر این استدلال که عدم ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار به دلیل ضعف و نقصان‌های قانون، به ویژه ترکیب و اختیارات هیئت مقررات‌زدایی است، مجدداً اصلاحاتی در قانون پیشنهاد کرد و در نتیجه متن ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی، دستخوش تغییر شد. در واقع، این بار نیز راه‌حل به کار گرفته شده برای اجرای احکام یک قانون اجرا نشده، اصلاح قانون پیشین در نظر گرفته شد.

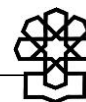
آن قوه است. در خصوص مقررات و مواردی که مستند به قوانین و تدابیر و دستورات و نظرات مقام معظم رهبری است و همچنین در خصوص دستگاه‌هایی که مستقیماً زیر نظر ایشان است اجرای این حکم منوط به اذن معظم‌له است». ۱. در ماده (۷۰) مقرر شده بود: «در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را بر عهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی مورد نظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی تجاوز ننماید. در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند نسبت به ارائه خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند. دستورالعمل مربوط شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه برخورد با متخلفین و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف به تصویب کارگروه موضوع ماده (۶۲) این قانون می‌رسد».

۲-۲. عملکرد هیئت مقررات‌زدایی

با اصلاح ماده (۷) و شکل‌گیری هیئت با ترکیب وظایف و اختیارات جدید از اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ (در «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»)، انتظار برای ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار جدی‌تر از گذشته شد. در عمل، آنچنان که در وب‌سایت «پیشخوان مجوزهای کشور» آمده است، اولین مصوبه هیئت در جلسه هفتم آن، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۵ به تصویب رسید. در واقع ماحصل فعالیت‌های هیئت مقررات‌زدایی در دوره جدید، در بازه زمانی ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۷ که در ۲۶ نشست به تصویب رسیده، ۲۱ مصوبه است که در جدول ۱، عناوین و شرح مختصری از آنها قید شده است.

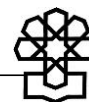
جدول ۱. عناوین و شرح مصوبات هیئت مقررات‌زدایی (از بهمن‌ماه ۱۳۹۴ تا پایان ۱۳۹۷)

ردیف	جلسه - تاریخ	عنوان مصوبه	شرح مصوبه
۱	هفتم - ۱۳۹۴/۱۱/۵	در خصوص مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی	- اصلاح عناوین مجوزهای جهاد کشاورزی از حدود ۴۴۰ مجوز به ۹۶ مجوز - حذف «موافقت‌های اصولی» از سوی وزارت جهاد کشاورزی و قید عبارت «موافقت اصولی و تأیید» در صورت تصریح قانون و لزوم بقای موافقت اصولی در عنوان مجوز واحد - اصلاح برخی عناوین مجوزها و اعلان فهرستی از فعالیت‌ها یا کالاهای مشمول آن مجوز توسط وزارت جهاد کشاورزی
۲	هفتم - ۱۳۹۴/۱۱/۵	در خصوص مجوزهای سازمان بورس و اوراق بهادار	- اصلاح عناوین مجوزهای سازمان بورس و اوراق بهادار از ۹۱ مجوز به ۲۷ مجوز - اصلاح برخی عناوین مجوزها و اعلان فهرستی از فعالیت‌ها یا کالاهای مشمول آن مجوز توسط سازمان بورس و اوراق بهادار مطابق مقررات مربوطه و فعالیت‌های خود
۳	هشتم - ۱۳۹۵/۳/۲۴	در خصوص مجوزهای وزارت نیرو	- اصلاح عناوین مجوزهای وزارت نیرو از ۳۲ مجوز به ۲۱ مجوز - اصلاح برخی عناوین مجوزها و اعلان فهرستی از فعالیت‌ها یا کالاهای مشمول آن مجوز توسط وزارت نیرو مطابق با مقررات مربوطه و سیاست‌های خود - تأیید پیشنهاد کاهش زمان برخی از مجوزها جهت اصلاح در پایگاه
۴	هشتم - ۱۳۹۵/۳/۲۴	در خصوص مجوزهای وزارت صنعت، معدن و تجارت	- اصلاح عناوین مجوزهای وزارت صنعت، معدن و تجارت از ۷۶ مجوز به ۴۷ مجوز - اصلاح برخی عناوین مجوزها و اعلان فهرستی از فعالیت‌ها یا کالاهای مشمول آن مجوز توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت مطابق با مقررات مربوطه و سیاست‌های خود - تأیید پیشنهاد کاهش زمان صدور برخی از مجوزها جهت اصلاح در «پایگاه»
۵	یازدهم - ۱۳۹۵/۱۱/۲۵	در خصوص مجوزهای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی	- اعلان ۴۳ عنوان مجوز برای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران



ردیف	جلسه - تاریخ	عنوان مصوبه	شرح مصوبه
		ایران	- مکلف کردن بیمه مرکزی به بارگذاری شناسنامه مجوزهای خود مطابق با مصوبه در «پایگاه» حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ اعلام دبیرخانه مبنی بر ایجاد دسترسی به پایگاه مذکور - حذف یک مجوز و ادغام دو مجوز
۶	یازدهم - ۱۳۹۵/۱۱/۲۵	در خصوص مجوزهای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	- اعلان ۴۲ عنوان مجوز برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - مکلف کردن وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به بارگذاری شناسنامه مجوزهای خود مطابق با مصوبه در «پایگاه» حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ اعلام دبیرخانه مبنی بر ایجاد دسترسی به پایگاه مذکور
۷	چهاردهم - ۱۳۹۶/۲/۱۸	در خصوص مجوزهای سازمان حفاظت از محیط زیست	- اعلان ۶۴ عنوان مجوز برای سازمان حفاظت از محیط زیست - اصلاح برخی عناوین مجوزها و اعلان فهرستی از فعالیتها یا کالاهای مشمول آن مجوز توسط سازمان حفاظت از محیط زیست مطابق مقررات مربوط و سیاستهای خود - مکلف کردن سازمان حفاظت از محیط زیست به بارگذاری شناسنامه مجوزهای خود مطابق با مصوبه در «پایگاه» حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ اعلام دبیرخانه مبنی بر ایجاد دسترسی به پایگاه مذکور
۸	هجدهم - ۱۳۹۶/۸/۸	در خصوص مجوزهای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (معاونت روابط کار)	- اصلاح عناوین مجوزهای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی (معاونت روابط کار) از ۱۶ مجوز به ۱۵ مجوز - مکلف کردن وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی به اصلاح عناوین مجوزهای خود پس از تصویب تمامی مجوزهای وزارتخانه مذکور و بارگذاری شناسنامه هر مجوز از «پایگاه»
۹	هجدهم - ۱۳۹۶/۸/۸	در خصوص مجوزهای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری	- اصلاح عناوین مجوزهای سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری از ۳۹ مجوز به ۳۱ مجوز - حذف ۶ عنوان مجوز - مکلف کردن سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به بارگذاری شناسنامه مجوزهای خود مطابق با مصوبه در «پایگاه» حداکثر ظرف ۳۰ روز از تاریخ اعلام دبیرخانه مبنی بر ایجاد دسترسی به پایگاه مذکور - تعیین سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری به عنوان دستگاه اصلی در خصوص صدور مجوز فعالیت «دفاتر خدمات سیاحتی، جهانگردی و زیارتی»
۱۰	بیستم - ۱۳۹۷/۱/۲۷	در خصوص ثبت و فعالیت شرکتها و مؤسسات با موضوع فعالیت حقوقی (به استثنای فعالیت حقوقی در امور وکالت محاکم دادگستری)	- عدم الزام اداره کل ثبت شرکتها و مؤسسات غیرتجاری به استعلام یا اخذ مجوز در زمان ثبت و تأسیس شرکتها و مؤسسات با موضوع فعالیت حقوقی (به استثنای فعالیت حقوقی در امور وکالت دادگستری) - عدم تأیید پیشنهاد کانون وکلای دادگستری مرکز مبنی بر ایجاد مجوز مؤسسات حقوقی و ضرورت حذف مجوز مذکور از «پایگاه» - مکلف کردن کانونهای وکلای دادگستری و مرکز امور

ردیف	جلسه - تاریخ	عنوان مصوبه	شرح مصوبه
			مشاوران قوه قضائیه به بارگذاری اطلاعات پروانه وکالت در «پایگاه» ظرف مدت دو هفته، به منظور بررسی پروانه وکالت در جلسات آتی هیئت
۱۱	بیست و دوم - ۱۳۹۷/۵/۲۹	در خصوص مجوزهای وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای ثبت تأسیس و تغییرات شرکت‌های تعاونی	- لازم‌الاجرا بودن مصوبه هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی مورخ ۱۳۸۹/۳/۲ در موضوع اخذ مجوز از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی برای ثبت تأسیس - عدم نیاز به اخذ مجوز از وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در رابطه با ثبت تغییرات شرکت‌های تعاونی، اتحادیه‌ها و اتاق‌های تعاون
۱۲	بیست و دوم - ۱۳۹۷/۵/۲۹	در خصوص تغییر مبنای محاسبه کارمزد گواهی ارزیابی انطباق کالاهای وارداتی مشمول استانداردهای اجباری	- موظف نمودن سازمان ملی استاندارد به ارسال مستندات مربوط به «قیمت تمام شده» انواع خدمات خود به سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان و دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی، ظرف یک ماه - مکلف نمودن سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به بررسی «قیمت تمام شده» پیشنهادی سازمان ملی استاندارد ظرف دو ماه و ارسال آن پس از تصویب به شورای عالی استاندارد - مکلف کردن سازمان برنامه و بودجه به منظور کردن پیش‌بینی درآمدهای ردیف ۱۴۰۱۶۰ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸
۱۳	بیست و دوم - ۱۳۹۷/۵/۲۹	در خصوص کارمزد ثبت سفارش سازمان توسعه تجارت	- مکلف نمودن سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان به ارسال متن مصوب (پس از ارائه مستندات قیمت خدمات از سوی سازمان توسعه تجارت) به دبیرخانه هیئت برای تهیه پیشنهاد اصلاح مصوبات هیئت وزیران
۱۴	بیست و دوم - ۱۳۹۷/۵/۲۹	در خصوص تسهیل فرایند پرداخت مالیات نقل و انتقال قطعی املاک	- مکلف نمودن سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان فناوری اطلاعات ایران (با همکاری شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران و شهرداری تهران) به انجام اقداماتی جهت فراهم کردن امکان پرداخت مالیات مربوط به نقل و انتقال قطعی املاک به صورت برخط
۱۵	بیست و سوم - ۱۳۹۷/۸/۲۸	در خصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور	- مکلف نمودن مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار به تشکیل کارگروهی با عضویت سازمان اداری و استخدامی کشور و یکی از اعضای هیئت به منظور استاندارد و یکسان‌سازی شناسنامه مجوزها و خدمات کشور، ظرف یک ماه - موظف کردن مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار نسبت به استانداردسازی شناسنامه ملی مجوزها و خدمات از طریق کارگروهی متشکل از سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز ملی آمار ایران و سازمان فناوری اطلاعات ایران، ظرف یک ماه
۱۶	بیست و سوم - ۱۳۹۷/۸/۲۸	در خصوص بخشنامه‌های وزارت صنعت، معدن و تجارت	- ملغی‌الآثر کردن چهار بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت (مصوب اردیبهشت‌ماه و خردادماه ۱۳۹۷) مشتمل بر مقررات



ردیف	جلسه - تاریخ	عنوان مصوبه	شرح مصوبه
		تجارت در زمینه فعالیت فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای	محدودکننده فعالیت فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای - تأکید بر ضرورت تهیه هرگونه مقررات اجرایی و نظارتی در زمینه فعالیت فروشگاه‌های بزرگ چندمنظوره و زنجیره‌ای در چارچوب قانون نظام صنفی و با اخذ نظرات بخش خصوصی
۱۷	بیست و چهارم - ۱۳۹۷/۹/۱۹	در خصوص لزوم صدور گواهی ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم از طریق پیشخوان مجوزها و خدمات کشور	- مکلف نمودن سازمان امور مالیاتی کشور نسبت به پیاده‌سازی گواهی ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم بر روی پیشخوان مجوزها و خدمات کشور (ظرف سه هفته) - مکلف نمودن مراجع صدور مجوزها به دریافت گواهی ماده (۱۸۶) قانون مالیات‌های مستقیم صرفاً از طریق پیشخوان مجوزها و خدمات کشور (حداکثر ظرف دو ماه)
۱۸	بیست و چهارم - ۱۳۹۷/۹/۱۹	در خصوص تسهیل پرداخت مالیات نقل و انتقال املاک	- مکلف نمودن سازمان امور مالیاتی به اتخاذ ترتیباتی به منظور صدور قبض مالیات به صورت آنی، اتصال سامانه ثبت آنی به سامانه صدور قبض عوارض نوسازی و یا پایان کار شهرداری‌ها، آموزش کاربران سامانه نقل و انتقال برخط املاک، فراهم آوردن امکان انتقال املاک تجاری و اداری از طریق سامانه مذکور و برخط (در تهران تا پایان دی‌ماه ۱۳۹۷ و در سایر مناطق تا پایان سال ۱۳۹۷) - مکلف نمودن سازمان فناوری اطلاعات به تعیین سیستمی بلوک و ردیف از طریق وب
۱۹	بیست و پنجم - ۱۳۹۷/۱۱/۸	در خصوص تعیین مرجع صدور مجوز پروانه بهره‌برداری پرورش ماهی در دریا	- تعیین سازمان شیلات به عنوان مرجع صدور مجوز برای پرورش ماهی - اصلاح مصوبه جلسه هفتم و اضافه کردن عنوان مجوز مذکور ذیل «وزارت جهاد کشاورزی (مجوزهای سازمان شیلات ایران)» - مکلف نمودن سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان شیلات ایران به بررسی امکان‌پذیری تنظیم استانداردهای مورد نیاز برای معرفی حریم آب‌های پرورش ماهی در دریا و استقرار سازه‌های مربوط و اقدام نسبت به تنظیم تفاهمنامه در این خصوص
۲۰	بیست و پنجم - ۱۳۹۷/۱۱/۸	در خصوص تعیین دستگاه اصلی صدور مجوز خدمات مسافرتی، سیاحتی، جهانگردی و زیارتی	اصلاح مصوبه مورخ ۱۳۹۶/۸/۸ هیئت و شناسایی سازمان حج و زیارت به عنوان مرجع صادرکننده صدور مجوز سفرهای زیارتی
۲۱	بیست و هشتم - ۱۳۹۷/۱۲/۲۰	در خصوص کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و استانداری‌های سراسر کشور	- تصریح به صدور تمامی پروانه‌های کسب موضوع قانون نظام صنفی در سراسر کشور از طریق پیشخوان خدمات دولت و مجوزهای کشور (از ابتدای اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸) - مقرر کردن برگزاری جلسه‌ای توسط وزارت جهاد کشاورزی با حضور نمایندگان دبیرخانه هیئت در خصوص موانع اجرای مصوبه ۱۳۹۴/۱۱/۵ هیئت مقررات‌زدایی

با توجه به ۲۱ مصوبه مندرج در جدول ۱، نکاتی راجع به مصوبات هیئت مقررات‌زدایی به این شرح قابل توجه است:

اول - ۹ جلسه از مجموع ۲۶ جلسه تشکیل شده هیئت مقررات‌زدایی، به نهایی کردن عناوین و تعداد مجوزهای برخی از دستگاه‌ها اختصاص داده شده است. در حالی که چنانکه گفتیم - و در ادامه نیز به این نکته باز می‌گردیم - اصلاح عناوین و حذف یا ادغام برخی مجوزها با یکدیگر، نه در عمل توسط همه دستگاه‌ها پذیرفته شد و نه تأثیر ملموسی در شفافیت و تسهیل صدور مجوزها و بالتبع، محیط کسب‌وکار کشور نهاده است.

دوم - در قسمت پایانی تبصره «۳» - اصلاحی به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر ... - این تکلیف برای هیئت مقررات‌زدایی مقرر شده بود که «پیشنهاد‌های لازم را برای اصلاح قوانین تهیه و به مراجع مربوطه ارائه کند». با توجه به محتوای ۲۱ مصوبه هیئت مذکور تاکنون (پایان سال ۱۳۹۷) هیئت تاکنون چنین تکلیفی را انجام نداده یا به تعبیر دیگر، لزومی برای انجام این تکلیف احساس نکرده است.

سوم - گرچه فلسفه تشکیل هیئت مقررات‌زدایی، تسهیل و تسریع شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار و کاهش هزینه‌های آنهاست، اما نگاهی اجمالی به مصوبات هیئت مورد بحث نشان می‌دهد که برخی از مصوبات نهاد مذکور، به نوعی برای هیئت نقش ستادی و هماهنگ‌کننده را تداعی می‌کند. برای مثال، در مصوبه جلسه بیست‌ودوم (مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹)، طی مصوبه‌ای سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان مکلف شده است پس از ارائه مستندات قیمت خدمات از سوی سازمان توسعه تجارت، آن را به دبیرخانه هیئت برای تهیه پیشنهاد اصلاح مصوبات هیئت وزیران ارسال کند. یا در دیگر مصوبه جلسه بیست‌ودوم (مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹)، سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان فناوری اطلاعات ایران، مکلف شده‌اند با همکاری شرکت ملی پست و شهرداری تهران، اقداماتی جهت فراهم کردن امکان پرداخت مالیات مربوط به نقل و انتقال قطعی املاک به صورت برخط انجام دهند. در اینکه آیا هیئت می‌تواند چنین نقش ستادی یا هماهنگ‌کننده را ایفا کند، تردید جدی وجود دارد و در ادامه گزارش، مباحثی در این خصوص مطرح خواهد شد.

چهارم - یکی از موارد ضمانت اجرای مصوبات هیئت که در قانون مقرر شده آن است که «مصوبات هیئت مذکور در مورد بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌ها پس از تأیید وزیر امور اقتصادی و دارایی... برای کلیه مراجع صدور مجوزهای کسب‌وکار... لازم‌الاجرا می‌باشد». با وجود این ضمانت اجرای مهم، هیئت مقررات‌زدایی تنها یکبار به طور مستقیم به لغو چند بخشنامه وزارت صنعت، معدن و تجارت اقدام کرده است (مصوب جلسه بیست‌وسوم مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۸). بدین ترتیب استفاده هیئت مقررات‌زدایی از ضمانت اجرای مذکور به شدت همراه با احتیاط بوده و می‌توان گفت در عمل، امکان اعمال این اختیار بیش از این وجود نداشته است. به بیان روشن‌تر، اعمال هر اختیاری توسط نهادها - با فرض اینکه در قانون نیز مقرر شده باشد - نیازمند بستر مناسب و بهره‌گیری از سازوکارهای لازم است. در واقع، مقرر شدن هر اختیاری در قانون، شرط لازم برای اعمال اختیار است، نه شرط کافی.



۳-۲. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی

با توجه به مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، مندرج در جدول ۱، در این قسمت به ارزیابی عملکرد هیئت با توجه به مصوبات آن می‌پردازیم.

بر اساس تبصره «۳» ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷)... (اصلاحی به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر...»، مراجع صدور کسب‌وکار موظف بودند ظرف یک ماه، «نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می‌کنند به همراه مبانی قانونی» تهیه کرده و به صورت الکترونیک به هیئت مقررات‌زدایی ارسال کنند. این هیئت نیز مکلف بود حداکثر سه ماه پس از ابلاغ قانون مذکور، «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تحلیل دهد که صدور مجوز کسب‌وکار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه‌اندازی آن کسب‌وکار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد».

طبق گزارش‌های دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی، مبانی قانونی و ضرورت وجودی تعداد زیادی از مجوزها (۸۰۹ مجوز از ۲۱۱۱ مجوز احصا شده تا شهریورماه ۱۳۹۶) در جلسات کمیته تخصصی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، مورد بررسی قرار گرفته است^۱ و بدین ترتیب، تاکنون ۳۸ درصد کل مجوزهای شناسایی شده، مورد بررسی قرار گرفته‌اند. اما حاصل کار هیئت مقررات‌زدایی بر اساس نتایج حاصل شده در کمیته تخصصی، ادغام ۱۳۴ مجوز در قالب ۳۲ مجوز، اصلاح ۳۰ مجوز و حذف ۳۹۱ مجوز (تا پاییز ۱۳۹۶) است. در حال حاضر پس از فعالیتهای هیئت مقررات‌زدایی، تعداد مجوزهای نهایی مصوب، ۳۴۰ مورد است.^۲ اما چنانکه در گزارش نظارتی پیشین در خصوص عملکرد هیئت مقررات‌زدایی به تفصیل شرح داده شد و نمونه‌هایی نیز ذکر شد،^۳ ادغام مجوزها و کاهش عددی آنها، در واقعیت منجر به بهبود محیط کسب‌وکار و زدودن موانع مربوط به اخذ مجوزهای متعدد و زمان‌بر برای فعالان اقتصادی نشده است.

علاوه بر این، بررسی‌های انجام شده نشانگر آن است که به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، همچنان بسیاری از اطلاعات مورد نیاز شهروندان در خصوص مدارک، زمان و مراحل مورد نیاز برای اخذ مجوزها در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار قابل دسترس نیست و همچنین، تفکیک دستگاه‌های اصلی و تابعه در پایگاه، بر مبنای ضوابط روشنی صورت نگرفته است.^۴

۱. دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم... (جلد اول)، ص ۲۹؛ متأسفانه گزارش عملکرد جدیدتری در دسترس نیست.

۲. همان، ص ۳۰.

۳. ر.ک.: احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار»، ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷، صص ۱۶-۲۳.

۴. ر.ک.: همان، صص ۲۴-۲۷.

در ادامه به طرح و توضیح این ادعا پرداخته می‌شود که مهم‌ترین دلیل شکست هیئت مقررات‌زدایی در ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار، به قوانین مربوط و رویکرد دولت در این خصوص باز می‌گردد. البته پیش از این، به موانع هیئت مقررات‌زدایی با توجه به اظهارات مقامات مسئول پرداخته می‌شود.

۳. مهم‌ترین موانع اجرای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی

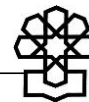
هرچند یکی از اهداف اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴، رفع موانع پیش روی عملکرد مؤثر هیئت مقررات‌زدایی بود، اما در عمل و بنابر اظهارات مقامات مسئول در وزارت امور اقتصادی و دارایی، همچنان بسیاری از مصوبات هیئت مقررات‌زدایی توسط دستگاه‌ها اجرا نمی‌شود. برای مثال، وزیر امور اقتصادی و دارایی در بیست‌وسومین جلسه هیئت مقررات‌زدایی تصریح کرد: «۹۰ درصد مصوبات هیئت مقررات‌زدایی اجرا نمی‌شود»^۱. بنا بر دیگر اظهارات وی: «نباید به راحتی از کنار این مسئله عبور کرد، بلکه باید با اخذ دلایل عدم همکاری از دستگاه‌هایی که در اجرای مصوبات همکاری لازم را ندارند گزارشی مستند و تحلیلی را به رؤسای سه قوه منعکس کنیم، زیرا این یک موضوع فراقوه‌ای است. ... متأسفانه مشاهده می‌شود در حوزه مقررات‌زدایی، راه‌ها و فرایندهای غلط و زاید شناسایی و حذف می‌شوند اما همان فرایندها به شکلی دیگر ظاهر و باعث ایجاد مانع می‌شوند».

ادعای مطرح شده توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، توسط دیگر مقامات مسئول در این حوزه نیز تکرار شده و مصادیقی برای آن برشمرده شده است. برای مثال، معاون اقتصادی وقت وزیر امور اقتصادی و دارایی - به عنوان دبیر هیئت مقررات‌زدایی - در نشست خبری درباره دستاوردهای پنج‌ساله هیئت چنین اظهار کرده است: «نهادهای راه‌هایی برای اجرا نکردن مقررات استفاده می‌کنند، در حالی که ما برای اصلاح مقررات ۶ ماه زمان صرف می‌کنیم». در بخش دیگری از اظهارات وی آمده است: «اگر قرار باشد زمانی که منافع بخش خصوصی و بخش دولتی به خطر می‌افتد، در برابر قانون و مواضع هیئت مقررات‌زدایی سینه سپر کنند، پس باید این هیئت تعطیل شود. به نظر می‌رسد که باید این میزان مخالفت شدید از سوی بخش دولتی و بخش خصوصی با رویه‌های هیئت مقررات‌زدایی را رفع کرد و این بخش‌ها باید در نهایت به قانون تن دهند»^۲.

نمونه‌ای از نقض مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، عملکرد وزارت جهاد کشاورزی است. دبیر هیئت مقررات‌زدایی در این خصوص چنین اظهار کرده است: «۴۰۰ مجوز باید از سوی وزارت جهاد کشاورزی

۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، ۱۳۹۷/۸/۲۹، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر: <http://www.irna.ir/fa/News/83106872>

۲. گسترش تجارت (روزنامه)، «معاون وزیر اقتصاد به بخش‌های دولتی و خصوصی انتقاد کرد: مقاومت در برابر حذف مجوزهای زائد»، ۱۳۹۷/۴/۲۷.



صادر می‌شد که پس از پالایش به ۹۶ مجوز کاهش یافته و موافقت اصولی این وزارتخانه نیز حذف شده است، اما هنوز در برخی استان‌ها رویه گذشته اجرا می‌شود... سه دستگاه نظارتی شامل بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و دادستانی در هیئت مقررات‌زدایی عضویت دارند و باید بر اجرای مصوبات این هیئت نظارت کنند، اما تاکنون هیچ گزارشی در این زمینه ارائه نکرده‌اند... هرچند نمی‌دانیم مصوبات هیئت اجرایی می‌شود یا نه، اما می‌دانیم بخش بزرگی از آنها روی زمین مانده است که اجرا نمی‌شود.^۱ در ادامه، دلایلی برای عدم اجرای بایسته مصوبات هیئت مقررات‌زدایی ذکر خواهد شد.

۳-۱. عدم هماهنگی دستگاهها

جنس مصوبات هیئت مقررات‌زدایی به کیفیتی است که اجرای آنها، نیازمند وجود هماهنگی بین دستگاهها و نهادهایی از قوای مختلف حکومتی است. «هماهنگی» به وضعیتی گفته می‌شود که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و باور و اطمینان کافی برای همه عوامل در اجرای تصمیم یا انجام اقدام وجود داشته باشد.^۲ نیاز به هماهنگی به ویژه در مواردی دوچندان می‌شود که تصمیمات، توسط نهادی با ویژگی‌های ستادی و البته با ترکیب و اختیاراتی که تأمین‌کننده ویژگی‌های ستادی نیست، اتخاذ می‌شود و از این مهم‌تر، الزامی برای اجرا توسط مقام یا نهاد عالی‌تر وجود نداشته باشد. در چنین مواردی، صرفاً در صورت وجود هماهنگی‌های لازم، می‌توان اجرای مصوبه یا مقررهای را انتظار داشت.

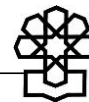
ضرورت وجود ویژگی هماهنگی، آنگاه کاملاً ملموس خواهد بود که به انگیزه‌های بعضاً نهانی دستگاهها برای حفظ صلاحیت‌های مجوزدهی، توجه شود. به ویژه اینکه بسیاری از مجوزها در واقع مجرای درآمد دستگاهها محسوب می‌شود و دستگاهها حاضر نیستند با مشارکت در فرایند حذف مجوزهای دست‌وپاگیر یا تسهیل صدور مجوزها، منابع درآمدی خود را محدود کنند. هماهنگی در اینجا به این معناست که عملکرد دستگاهها باید به نحوی باشد که منجر به کاهش جدی درآمدهای آنها نشود؛ در غیر این صورت، در رقابتی که در مجموع به ضرر محیط کسب‌وکار تمام خواهد شد، هر دستگاه تلاش خواهد کرد صلاحیت صدور مجوزهای به ویژه درآمدزا را حفظ کرده و فرایند مجوززدایی را با مانع مواجه کند. هماهنگی در موضوع مورد بحث، ناظر به پیش‌بینی سازوکارهایی برای ایجاد انگیزه در دستگاه‌های مختلف در جهت دست برداشتن از صلاحیت صدور مجوزهای حتی درآمدزا به نفع نظام مجوزدهی آسان و کم‌هزینه است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، قطعاً اعمال چنین سازوکاری نیازمند مداخله رئیس‌جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام قوه مجریه و هیئت وزیران به عنوان مرجع هماهنگ‌کننده دستگاه‌های دولتی است.

۱. خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، «دستگاهها با طرح حذف مجوزهای غیرضروری کسب‌وکار همراه نیستند»، ۱۳۹۷/۴/۲۶، وبسایت خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا)، ۱۳۹۷/۸/۲۹، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر: <http://www.irna.ir/fa/News/82973642>

۲. رک: احمد مرکزالمیری، «چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکي کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۰۶۸، شهریورماه ۱۳۹۷، صص ۲۷-۲۲.

با توجه به نکات پیش‌گفته، می‌توان مدعی شد که ترکیب فعلی هیئت مقررات‌زدایی، متناظر و متناسب با وظایف هیئت مذکور نیست و به ویژه فاقد قابلیت هماهنگ‌سازی دستگاه‌ها در جهت انجام فرایند مجوززدایی است. برای مثال، یکی از بارزترین مصوبات هیئت مقررات‌زدایی که اجرای آن نیازمند هماهنگی است، مصوبه جلسه بیست‌ودوم (مورخ ۱۳۹۷/۵/۲۹) است. طبق مصوبه مذکور، هیئت مقررات‌زدایی در راستای «تسهیل فرایند پرداخت مالیات نقل و انتقال قطعی املاک»، سازمان امور مالیاتی، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان فناوری اطلاعات ایران را مکلف کرد حداکثر ظرف یک ماه پس از ابلاغ مصوبه، با انجام اقداماتی، امکان پرداخت مالیات مربوط به نقل و انتقال قطعی املاک به صورت برخط را فراهم کنند. طبعاً با توجه به ملاحظات و منافع هر یک از دستگاه‌های پیش‌گفته، برقراری هماهنگی ضروری برای اجرای چنین مصوبه‌ای، مستلزم پیش‌نیازهایی بیش از صرف تصویب مصوبه‌ای توسط هیئت مقررات‌زدایی است. بر همین اساس است که عدم اجرای چنین مصوباتی، مایه تعجب نیست. کما اینکه چهار ماه بعد از مصوبه مذکور، هیئت مقررات‌زدایی در مصوبه‌ای دیگر (جلسه بیست‌وچهارم مورخ ۱۳۹۷/۹/۱۹) با همین موضوع، سازمان امور مالیاتی را مکلف کرد تا با همکاری سازمان ثبت اسناد و املاک، نسبت به راه‌اندازی کامل سامانه نقل و انتقال برخط املاک در تهران تا پایان دی ۱۳۹۷ و در سایر مناطق تا پایان سال ۱۳۹۷ اقدام کند. در خصوص مصوبات مورد بحث، موانع و پیچیدگی‌های ایجاد و دستیابی به هماهنگی به دلیل ارتباط مصوبه با دو دستگاه وابسته به دو قوه (مجریه و قضائیه) دوچندان خواهد بود.

نمونه‌ای از مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، که در آن هیئت به نوعی کارویژه هیئت وزیران را بر دوش کشیده و بر همین اساس - به احتمال بسیار زیاد - در اجرا با مانع مواجه خواهد شد، مصوبه جلسه بیست‌ودوم هیئت مقررات‌زدایی (مورخ ۱۳۹۵/۵/۲۹) در خصوص «تغییر مبنای محاسبه کارمزد گواهی ارزیابی انطباق کالاهای وارداتی مشمول استاندارد اجباری» است. گرچه هدف مصوبه مذکور، کاهش کارمزدهای خدمات سازمان ملی استاندارد است، اما چنانکه از مصوبه برمی‌آید، این کاهش هزینه، نیازمند هماهنگی و یکپارچگی دستگاه‌هایی به این شرح است: شورای عالی استاندارد، سازمان ملی استاندارد (وابسته به ریاست جمهوری)، سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان (وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت) و سازمان برنامه و بودجه (وابسته به ریاست جمهوری). در مصوبه هیئت مقررات‌زدایی، سازمان ملی استاندارد موظف شده ظرف یک ماه مستندات مربوط به «قیمت تمام شده» انواع خدمات خود را به سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان ارسال نماید و سازمان اخیرالذکر نیز ظرف دو ماه و قبل از نهایی شدن بودجه، «قیمت تمام شده» پیشنهادی سازمان ملی استاندارد را بررسی کرده و پس از تصویب جهت طرح در شورای عالی استاندارد به سازمان مذکور ارسال کند. سازمان برنامه و بودجه نیز مکلف شده است پیش‌بینی درآمدهای ردیف مربوط را بر اساس مصوبه شورای عالی استاندارد در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ منظور نماید. فرایند مقرر شده در مصوبه مورد بحث، نیازمند پیگیری و انسجام‌بخشی مقام یا نهادی عالی



در ایران، رئیس‌جمهور و هیئت وزیران) است و بی‌تردید، مصوبه هیئتی یا ترکیب و اختیارات هیئت مقررات‌زدایی، نمی‌تواند تأمین‌کننده هماهنگی و انسجام لازم برای اجرای فرایند پیش‌بینی‌شده باشد.

۲-۳. عدم یکپارچگی و انسجام دستگاه‌ها

اولین ویژگی بوروکراسی برای اجرای قانون، یکپارچگی (انسجام) است.^۱ کارآمدی دولت، در ایفای شایسته وظایف و اعمال اختیارات، محصول یکپارچگی و انسجام درونی میان نهادهای بوروکراتیک است.^۲ در واقع، چنانکه انسجام کافی بین نهادهای دولتی و در سطحی بالاتر، بین قوای حکومتی در راستای تفکیک وظایف و اختیارات و حدود صلاحیتی وجود نداشته باشد، اجرای هر مصوبه و مقرر و به طور کلی، اداره امور عمومی، با معضلات و موانع جدی مواجه خواهد شد. از سوی دیگر، تجارب کشورهای موفق در توسعه برقراری بوروکراسی کارآمد، همچون ژاپن و کره جنوبی، نشانگر آن است که در چنین کشورهایی، یکپارچگی بوروکراسی با بهره‌گیری از نظامات مختلف تأمین شده است که یکی از مهم‌ترین این نظامات، «تمرکز نهادی» است. بدین معنا که حل اختلافات و یکپارچه کردن سلیقه‌های شخصی و نهادی مختلف، بر عهده نهادی متمرکز - و البته زیر نظر دولت - قرار می‌گیرد و بدین ترتیب، نظرات برآمده از منافع متفاوت اشخاص و نهادها، نمی‌تواند اعمال قوانین و انجام هرگونه اصلاحات را با مانع مواجه کند. بنابراین، اصلاحات بوروکراتیک، مستلزم زمینه‌ای عاری از اختلافات و چالش‌های سازمانی است که خود عمدتاً نشئت گرفته از حوزه اختیارات و صلاحیت‌هاست. تدابیر اتخاذ شده توسط کره جنوبی برای ایجاد و مدیریت دولت الکترونیک، نمونه‌ای از تدابیر قابل بهره‌برداری برای برقراری یکپارچگی و انسجام، علاوه بر هماهنگی‌های نهادی، محسوب می‌شود. نگاهی به ترکیب نهادهایی با کارکرد مشابه در کشورهای موفق در الکترونیکی کردن فرایندهای اداری نیز نشانگر آن است که ترکیب ستادی و عالی نهاد مربوط، همواره مورد توجه بوده است. برای مثال، سازمان مسئول دولت الکترونیک در کره جنوبی در اوایل دوره مدیریت روه، مو - هیون،^۳ «کمیته حرفه‌ای دولت الکترونیک» بود. کمیته مذکور به دلیل داشتن جایگاه قانونی و سازمانی پایین‌تر از «کمیته پروژه دولت الکترونیک»، نتوانست به طور مؤثر و با قدرت پروژه را با وزارتخانه‌های مربوطه هماهنگ کند. در سال ۲۰۰۵، برای انجام هماهنگی مؤثر در مورد پروژه دولت الکترونیک، با توجه به تجربه دولت کیم، دای - جونگ^۴ سطح سازمانی اعضای کمیته ویژه دولت الکترونیک به سطح معاون وزیر که بالاتر از سطح اعضای کمیته تخصصی دولت الکترونیک بود، ارتقا داده شد. هفت ماه بعد، نقش کمیته ویژه به

۱. ذکر این نکته ضروری است که منظور از یکپارچگی و انسجام در این متن، توضیح یکی از ویژگی‌های بوروکراسی است. این ویژگی می‌تواند از منظر یکی از ویژگی‌های اصلی نظام اطلاعاتی نیز مورد بحث قرار گیرد؛ برای مثال، ر. ک.: روح‌الله هنرور و سید محمدحسین قریشی، «یکپارچگی اطلاعات و اصلاح ساختار نظام اداری: به سوی الگوی حکمرانی دیجیتال»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۶۱۷۹، آذرماه ۱۳۹۷.

۲. برای مطالعه بیشتر در این باره، ر. ک.: همان، صص ۲۰-۱۶.

3. Roh Moo-hyun (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸) (رئیس‌جمهور کره جنوبی؛ بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸).

4. Kim Dae-jung (۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳) (رئیس‌جمهور کره جنوبی؛ بین سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۳).

نقش مشورتی تغییر یافت و وظایف اجرایی پروژه به وزارت امور اداری و خانوارها^۱ منتقل شد. این تحول به این دلیل صورت گرفت که دولت روه، مو - هیون فکر می‌کرد که ساختار کمیته ویژه در توسعه و برنامه‌ریزی فعالیت‌های پروژه دولت الکترونیک در مرحله تدوین پروژه، مؤثر است؛ اما در مرحله انجام و تکمیل، اجرا و مدیریت مؤثر هر یک از وزارتخانه‌ها لازم بود. بر این اساس بود که وزارت مدیریت دولتی و امنیت،^۲ مدیریت پروژه را برای استفاده از دولت الکترونیک به عنوان ابزاری برای اصلاحات اداری، بر عهده گرفت. در ژانویه ۲۰۰۹، «قانون چارچوب ترویج اطلاعات ملی» به تصویب رسید و «شورای استراتژی‌های اطلاعات ریاست جمهوری» بر اساس قانون مذکور، تشکیل شد. رؤسای شورا، نخست‌وزیر و یک کارشناس غیردولتی بود که توسط رئیس‌جمهور تعیین شد و تعداد اعضا با احتساب رؤسای کمیته به ۳۵ نفر می‌رسید. علاوه بر این، به منظور افزایش کارایی، دو معاون برای شورا تعیین شد. وزیر مدیریت دولتی و امنیت به عنوان معاون استراتژی‌های مطالعات شورا و دومین معاون وزارت مدیریت دولتی و امنیت به عنوان معاون استراتژی‌های اطلاعات کمیته کاری، تعیین شدند.^۳

چنانکه از تحولات سازمانی و نهادی گفته شده در کره جنوبی در خصوص نهادهای متولی دولت الکترونیک برمی‌آید، سطح عالی نهادها در انجام موفق چنین فرایندهایی، یکی از ملزومات اساسی شمرده می‌شود. به ویژه حضور اعضای دولت در عالی‌ترین سطوح (رئیس‌جمهور، وزرا و معاونان آنها) در ترکیب چنین نهادهایی قابل توجه است و عمدتاً به دلیل ضرورت یکپارچگی سازمانی در دولت برای پیش بردن پروژه‌های میان‌سازمانی، چنین تدبیری اتخاذ می‌شود.

علاوه بر این، تجربه موفق گرجستان در زمینه مورد بحث نیز بیانگر اهمیت تمرکز نهادی است. به این شرح که بعد از تصویب و اجرای قوانین مرتبط با ایجاد دولت الکترونیک و صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی، سومین گام مهم گرجستان در راستای ایجاد دولت الکترونیک، ایجاد شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک بود. در این راستا، «کمیسیون دولتی دولت الکترونیک» زیر نظر مستقیم نخست‌وزیری و «آژانس تبادل اطلاعات» زیر نظر وزارت دادگستری گرجستان - که مسئولیت شورای مقابله با فساد را نیز بر عهده دارد - تشکیل شد. دو نهاد مذکور، در هماهنگی و تعامل با یکدیگر، روند توسعه دولت الکترونیک را در بخش‌های مختلف کشور پیگیری می‌کنند.^۴

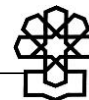
1. Mogaha

2. Mopas

۳. یانگ بی. لی. دولت الکترونیکی در کره جنوبی از شروع تا توسعه، ترجمه علیرضا شاهپری و طیبه فقیه‌نجفی، تهران، دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی‌تکنیک تهران)، ۱۳۹۴، صص ۱۴۵-۱۴۲.

۴. ولی کوزه‌گرکالچی، «مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان: انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با همکاری سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان، کد گزارش: ۱۵۱ - ۹۷، فروردین‌ماه ۱۳۹۸، صص ۸۷-۸۶؛

ضرورت تمرکز نهادی در حوزه‌های دیگر نیز در گرجستان، یکی از عوامل توفیق در اصلاحات محسوب می‌شود؛ چنانکه در همان گزارش آمده: «به موازات انتشار یک سند جامع، واحد و متمرکز، نیاز است تا جمع و تمرکز نهادی و ستادی نیز در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری صورت گیرد. تجربه جمهوری گرجستان نشان می‌دهد تمامی فعالیت‌ها و اقدامات این حوزه از سال ۲۰۰۴ تاکنون به صورت متمرکز در تشکیلاتی تحت عنوان «شورای هماهنگی بین دولتی مقابله با فساد» که به اختصار «شورای مقابله فساد» خوانده می‌شود، صورت می‌گیرد که زیر نظر وزارت دادگستری به عنوان رئیس شورا فعالیت می‌کند و بیش از ۵۸ نهاد دولتی، قضایی، پارلمانی، غیردولتی و نمایندگان نهادهای بین‌المللی در آن عضویت دارند.



در موضوع مورد بحث، به طور خاص چنانکه وظایف و اختیارات دستگاه‌ها با یکدیگر همپوشانی داشته باشد و اختلافاتی حل نشده در خصوص حوزه‌های صلاحیتی دستگاه‌ها وجود داشته باشد، اجرای هرگونه مصوبه با هدف ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها از طریق انجام راهکارهایی بین‌سازمانی و بین‌دستگاهی، راه به جایی نخواهد برد. برای مثال، توجه به مصوبه هیئت مقررات‌زدایی در خصوص تعیین مرجع صدور مجوز «پروانه بهره‌برداری پرورش ماهی در دریا»، بیانگر آن است که مصوبه مذکور با هدف از میان بردن اختلاف صلاحیتی بین دو سازمان بنادر و دریانوردی و سازمان شیلات ایران به تصویب رسیده است. چنانکه در بند «۱» مصوبه مذکور مقرر شده است: «مرجع صدور مجوز برای پرورش ماهی در دریا، سازمان شیلات می‌باشد. سازمان بنادر و دریانوردی ضوابط مربوطه را در حوزه وظایف و اختیارات خود به شیلات اعلام و سازمان شیلات ایران در صدور مجوز مکلف به مراعات آن می‌باشد». چنانکه از متن مصوبه برمی‌آید، تلاش شده اختیار صدور مجوز برای سازمان شیلات ایران (وابسته به وزارت جهاد کشاورزی) و اختیار اعلام ضوابط مربوط برای سازمان بنادر و دریانوردی (وابسته به وزارت راه و شهرسازی)، تفکیک و احصا شود. بدین ترتیب مهم‌ترین بند مصوبه، به جای حذف یا تسهیل صدور مجوز، به توضیح صلاحیت‌های دو دستگاه مربوط پرداخته و در واقع انجام کارویژه‌ای را بر عهده گرفته که اصولاً باید با تصمیم رئیس‌جمهور یا مصوباتی در سطح تصویب‌نامه هیئت وزیران، رفع و رجوع شود. به عبارت روشن‌تر، انسجام بخشیدن به بوروکراسی در سطح وزارتی، بر عهده رئیس‌جمهور از طرق پیش‌بینی شده در قانون اساسی و به طور خاص از طریق هیئت وزیران است، نه هیئتی که اساساً با هدف مجوززدایی تشکیل شده و به لحاظ ترکیب نیز در سطحی کاملاً متفاوت قرار دارد.

کادر ۴. هیئت مقررات‌زدایی در نقش رئیس‌جمهور و هیئت وزیران!

برخی از مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، در پی تحقیق هدف قابل تقدیر و البته دیرپای هماهنگی و انسجام دستگاه اجرایی در جهت تسهیل و تسریع صدور مجوزهای کسب‌وکار است. این در حالی است که طبق اصل یکصدوسی و چهارم قانون اساسی، «اتخاذ تدابیر لازم» برای «هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت وزیران» بر عهده رئیس‌جمهور است که «با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند». عدم اجرای بیش از ۹۰ درصد مصوبات هیئت مقررات‌زدایی - بنابر اظهار وزیر امور اقتصادی و دارایی - با توجه به نکته پیش‌گفته، چندان جای شگفتی ندارد.

۴. نهادهای موازی و مصوبات همپوشان

در بخش پیشین توضیح داده شد که از جمله موانع موجود در اجرای مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، عدم انسجام و هماهنگی لازم بین دستگاه‌های حکومتی است، اما در کشور ما، وجود نهادهایی با کارکردهای موازی و مشابه و همچنین تصویب مقررات همپوشان توسط هر یک از آنها، اساساً دستیابی به اهداف مندرج در قانون یا سیاست‌های اتخاذ شده و کارکرد مطلوب هر نهادی را با موانع متعددی مواجه می‌سازد. وجود نهادهای موازی و مصوبات و اقدامات همپوشان دستگاه‌ها، در ارتباط با موضوع مورد بحث نیز یکی از آسیب‌های جدی به شمار می‌آید. به عبارت روشن‌تر، در مصوبات متعددی که توسط نهادهای مختلف در موضوع الکترونیکی کردن فرایندهای اداری به تصویب می‌رسد، جایگاه هیئت مقررات‌زدایی مبهم است. توضیح اینکه گرچه به لحاظ قانونی، تسهیل و تسریع «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب‌وکار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها» بر عهده هیئت مقررات‌زدایی نهاده شده است (به موجب اصلاحیه اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۴)، اما پس از تصویب قانون مذکور، قوانین و مقررات دیگری در این خصوص به تصویب رسید که برخی از آنها، شبیه همپوشانی صلاحیتی و اختلال در کارکرد متمرکز و هماهنگ نهاد مسئول را تقویت می‌کند. پیش از آغاز بحث از برخی از این مصوبات و اقدامات، شایان ذکر است که هدف از این بخش، تأکید بر جایگاه مبهم هیئت مقررات‌زدایی به عنوان مرجع مجوززدایی در نظام قانونی فعلی است. احکام قانونی و مقرراتی که در ادامه ذکر شده، به ترتیب تاریخ تصویب آمده^۱ و در پایان برخی از مصوبات، تحلیلی از ارتباط و نسبت احکام مذکور، به ویژه از حیث جایگاه هیئت مقررات‌زدایی و همچنین جایگاه و ضمانت اجرای مصوبات آن، ارائه خواهد شد.^۲

۴-۱. حکم مندرج در قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

در ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)،^۳ مقرر شد: «... دستگاه‌ها... موظفند حداکثر مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون، نوع مجوز و فعالیت مربوط و نیز مبانی قانونی موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر بر آن را رسماً به کارگروهی

۱. برای مشاهده برخی از مصوبات مذکور در این بخش، ر. ک.: وزارت امور اقتصادی و دارایی (معاونت امور اقتصادی)، «مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار»، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷، قابل دسترس در آدرس اینترنتی زیر:

http://www.bemcenter.ir/Content/rules/RulesList_9702.pdf

شایان ذکر است در فایل اشاره شده، تحقیقی در خصوص قوانین و مقررات صورت نگرفته و صرفاً مواد قوانین و مقررات مختلف در خصوص مجوزهای کسب‌وکار گردآوری شده است. مصوبه‌های ۹-۴ و ۱۰-۴ در این گزارش، عیناً از گزارش مذکور نقل شده است. ۲. آنچه در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته، گزیده‌ای از مهم‌ترین قوانین و مقررات وضع شده توسط مراجع ذیصلاح در خصوص موضوع مورد بحث است. بدیهی است که در خصوص دولت الکترونیک، مقررات و اسناد متعدد دیگری وجود دارد که بررسی آنها و توضیح نسبت آنها با یکدیگر، نیازمند پژوهش‌هایی جداگانه است؛ از جمله: شورای اجرایی (عالی) فناوری اطلاعات کشور (کمیسیون توسعه دولت الکترونیک)، چارچوب و روش‌شناسی معماری سازمانی، نسخه ۱، شهریورماه ۱۳۹۵. ۳. شایان ذکر است بر اساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰))، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» منتقل شده و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شده است.



متشکل از معاونت [برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور]، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور، وزرای امور اقتصادی و دارایی، کار و امور اجتماعی و دادگستری و نیز سه نفر از نمایندگان مجلس از کمیسیون‌های برنامه و بودجه، اصل نودم (۹۰) قانون اساسی و اقتصادی به عنوان ناظر اعلام نمایند. در صورت عدم ارسال مستندات موضوع این ماده در مهلت تعیین شده، الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اخذ مجوز ممنوع است...».

تحلیل

نکاتی در ارتباط با حکم قانونی مذکور در بند «۲-۱-۲» همین گزارش ذکر شد. چنانکه گفته شد، بر اساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... و وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار» منتقل شده و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شده است. ماده (۶۲)، مبنای مصوبات متعددی در خصوص ساماندهی مجوزها و مجوززدایی، به ویژه در بخش «خدمات»،^۱ قرار گرفت.

۲-۴. تصویب‌نامه شورای عالی اداری با عنوان «نقشه راه اصلاح نظام اداری» (مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۱۴)

اولین تصویب‌نامه قابل توجهی که پس از تصویب برنامه پنجم، توسط شورای عالی اداری (در جلسه یکصد و شصت و دوم) به تصویب رسید و حاوی احکامی در خصوص موضوع مورد بحث بود، سندی با عنوان «نقشه راه اصلاح نظام اداری» است. بر اساس بند «۱۰» ماده (۱۱۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸)^۲ «اصلاح و مهندسی مجدد سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد عمل در دستگاه‌های اجرایی با گرایش ساده‌سازی مراحل انجام کار، خودکارسازی عملیات و کاهش میزان ارتباط کارمندان با مراجعه‌کنندگان، افزایش رضایت مراجعان، کاهش هزینه‌های اداری و اقتصادی نمودن فعالیت‌ها»، از جمله وظایف شورای عالی اداری مقرر شده است^۳ در این راستا، تصویب‌نامه مورد بحث به تصویب رسیده است.

در سند مذکور، عنوان «برنامه دوم» عبارت است از: «توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی اداری» و یکی از اهداف این برنامه، «تسهیل و تسریع دسترسی مردم، بنگاه‌ها، کارکنان و دستگاه‌های اجرایی به خدمات دولتی فارغ از زمان و مکان» مقرر شده است. در ذیل هر برنامه، تعدادی «موضوع استراتژیک» تصریح شده که بند «۳-۴» موضوع استراتژیک^۳ (مدیریت سیستم‌ها و فرایندهای سازمانی) به این شرح است: «مدیریت بر ایجاد و راه‌اندازی پنجره‌های واحد ارائه خدمات و مدیریت فرایندهای مشترک بین دستگاهی با هماهنگی و مشارکت دستگاه‌های ذی‌ربط».

۱. برای مشاهده توضیح واژه «خدمات» در این متن، به جزء سوم بند «۴-۱-۲» همین گزارش مراجعه کنید.
۲. قانون مذکور در تاریخ ۱۳۸۵/۱۱/۱۸ به طور آزمایشی به تصویب رسید و به موجب «قانون دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۹۸/۱/۲۶) به قانونی دائمی تبدیل شد.
۳. در صدر ماده (۱۱۴) قانون مدیریت خدمات کشوری نیز تصریح شده است: به منظور ایجاد تحول در نظام اداری کشور در ابعاد، نقش و اندازه دولت، ساختار تشکیلاتی و نظام‌های استخدامی، مدیریت منابع انسانی، روش‌های انجام کار و فناوری اداری و ارتقا و حفظ کرامت مردم و نیل به نظام اداری و مدیریتی کارا، بهره‌ور و ارزش‌افزا، پاسخگو، شفاف و عاری از فساد و تبعیض، اثربخش، نتیجه‌گرا و مردم‌سالار، شورای عالی اداری با ترکیب و اختیارات زیر تشکیل می‌گردد...».

۳-۴. مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰)

شورای عالی اداری در یکصد و شصت و چهارمین جلسه خود، در اجرای ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه و موادی از قانون مدیریت خدمات کشوری و مفادی از سیاست‌های کلی نظام اداری، آیین‌نامه «توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» را به تصویب رساند.^۱

در ماده (۲) آیین‌نامه مذکور مقرر شده است: «تمامی دستگاه‌های اجرایی موظفند شناسنامه خدمات خود را با محتوای زیر حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ تهیه، در درگاه دستگاه مربوط انتشار و در دسترس عموم قرار دهند. معاونت [توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور] نیز نسبت به بررسی مستندات شناسنامه خدمات اقدام و مراتب را در پنجره واحد ارائه خدمات قرار می‌دهد.

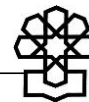
شناسنامه خدمات شامل موارد زیر است:

- کد خدمت،
- مبانی قانونی و مقررات ارائه خدمت،
- نوع خدمت (حاکمیتی - حمایتی - تصدی) بر اساس چارچوب قانون مدیریت خدمات کشوری،
- ذی‌نفعان خدمت،
- نیازمندی‌های اطلاعاتی و اسنادی خدمت از ذی‌نفع (در قالب کاربرگ‌های الکترونیک)،
- نیازمندی‌های اطلاعاتی خدمت نظیر مجوز، استعلام و... از سایر دستگاه‌ها،
- نیازمندی‌های احراز هویت حقیقی و حقوقی،
- مجوز و تعرفه اخذ هزینه و شماره حساب آن،
- ذکر ضرورت‌های مراجعه حضوری،
- فرایند یا فرایندهای عملیاتی و زمانی بررسی و ارائه خدمت،
- فهرست واحدهای سازمانی درگیر در ارائه خدمت.

در ماده (۳) آیین‌نامه تصریح شده است: «دستگاه‌های اجرایی موظفند با هدف تسریع در انجام کار، کاهش زمان و هزینه و تأمین رضایت و کرامت مردم، هر سال فرایندها و روش‌های انجام کار خود را با هدف ارائه در جایگاه اینترنتی دستگاه، مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند و مستندات آن را در قالب فایل الکترونیکی به معاونت ارسال نمایند».

ماده (۴) آیین‌نامه، اقداماتی را مقرر کرده است که دستگاه‌های اجرایی باید «با هدف بهبود کیفیت خدمات به مردم» انجام دهند:

۱. در ماده (۶۱)، اقداماتی به منظور «بسط خدمات دولت الکترونیک، صنعت فناوری اطلاعات، سواد اطلاعاتی و افزایش بهره‌وری در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی» برای دستگاه‌های متعدد، مقرر شده است.



«الف) اطلاع‌رسانی الکترونیکی و برخط در خصوص شیوه ارائه خدمات همراه با زمان‌بندی انجام آن و مدارکی که متقاضی باید ارائه نماید.

ب) ارائه فرم‌های استاندارد مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزارها و رسانه‌های الکترونیکی.
ج) ارائه کلیه خدمات ممکن به شهروندان به صورت الکترونیکی و برخط، از طریق درگاه دستگاه و درگاه‌های ملی و محلی و سایر ابزارهای الکترونیکی به منظور حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه‌های اجرایی برای دریافت خدمت...».

گرچه در صدر آیین‌نامه، تصریحی مبنی بر ارتباط آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی با ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه وجود ندارد، اما چنانکه در مفاد بالا دیده می‌شود، اغلب مفاد آن در خصوص بحث ساماندهی مجوزهای مربوط به «خدمات» است. این نکته به صراحت در ماده (۵) آیین‌نامه تصریح شده است؛ به این شرح: «در اجرای ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، معاونت [توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور] موظف است از طریق کارگروه پیش‌بینی شده در این ماده، به منظور تسهیل، تسریع و هماهنگی در صدور مجوزها، مستندات مربوط به فرایند کلیه مواردی که فعالیت اشخاص حقیقی و حقوقی را منوط به اخذ مجوز اعم از گواهی، پروانه، جواز، استعمال، موافقت و موارد مشابه از دستگاه‌های اجرایی می‌نماید را از دستگاه‌های مذکور اخذ و نسبت به جایگزینی، تجمیع و یا حذف اقدام نماید».

تبصره - معاونت، بانک اطلاعاتی صدور مجوزهای تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور شامل: انواع مجوزها، مرجع، شیوه صدور، تمدید، لغو و احیا، هزینه، زمان و فرایند و مراحل انجام کار را با همکاری دستگاه‌های اجرایی تشکیل داده و به منظور اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی، دسترسی برخط مردم به آن را فراهم می‌کند.
در آخر، ماده (۶) آیین‌نامه تصریح کرده است: «در مورد خدماتی که ارائه آنها منوط به کسب استعمال یا اخذ مجوز از سایر دستگاه‌های اجرایی است، دستگاه اجرایی اصلی موظف است استعمال‌ها و مجوزهای لازم را به صورت الکترونیکی و در شبکه ملی اطلاعات انجام داده و کد پیگیری یکتا، توسط دستگاه اصلی تولید و بین دستگاه‌ها مبادله گردد».

تحلیل

گرچه دستگاه متولی ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه در ماده مذکور مشخص نشده بود، اما در این آیین‌نامه که در اجرای ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه به تصویب رسیده، این تکلیف به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور [وقت] سپرده شده است. البته باید گفت به دلیل تغییرات تشکیلاتی پی در پی معاونت‌های ریاست‌جمهوری، اجرای این تکلیف به فراموشی سپرده شد. توضیح اینکه در آبان‌ماه ۱۳۹۳، «معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی» و «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور»، ادغام شد و «سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور» که پیش‌تر منحل شده بود، احیا شد. اما در مردادماه ۱۳۹۵ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مجدداً به دو «سازمان برنامه و بودجه» و «سازمان امور استخدامی» تفکیک شد. بدین ترتیب، همان‌طور

که انتظار می‌رفت، نهاد متولی ماده (۶۲) در معرض تحولات سازمانی متعدد قرار گرفت و چنانکه از گزارش عملکرد دولت از اجرای ماده (۶۲) نیز پیداست، عملکرد مربوط به این ماده تقریباً هیچ است.^۱

به احتمال بسیار زیاد، اینکه قانونگذار با هماهنگی دولت تصمیم گرفت متولی ساماندهی مجوزها را از نهادی ستادی - مانند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی [وقت] یا سازمان برنامه و بودجه - به وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی منتقل کند، بی‌ثباتی سازمانی نهادهایی بوده است که اصولاً باید عمود خیمه مدیریتی امور دولت باشند. بسیاری از موانعی که بعدها در مسیر ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار پدید آمد و به ویژه مقاومت دستگاه‌های اجرایی در حذف مجوزهای دست‌وپاگیر در اجرای مصوبات هیئتی به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی، به دلیل عدم برخورداری هیئت مقررات‌زدایی و دبیرخانه آن، از ویژگی‌های ستادی بود.

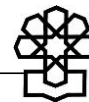
۴-۴. مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات با عنوان «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱)

به فاصله یک روز از تصویب آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی (مصوب شورای عالی اداری در بند پیشین) مصوبه‌ای با مفادی شبیه، توسط شورای عالی فناوری اطلاعات^۲ به تصویب رسید. این مصوبه مفصل (۵۲ ماده) به ضمیمه سه پیوست، حاوی احکام متعدد در خصوص موضوع مورد بحث، و بانی نهادها و مراجع متعدد ملی و استانی است.

در ماده (۲)، هدف از این مصوبه، «توسعه دولت الکترونیکی» با ویژگی‌های: «سریع و چابک، مسئولیت‌پذیر و پاسخگو، فراگیر، کارآمد و اثربخش، منعطف و تطبیق‌پذیر، قابل اعتماد، در دسترس، با هماهنگی کامل بین اجزای دولت و در راستای ایجاد شفافیت و مقابله با جعل و فساد اداری» ذکر شده است. در بند «۸» ماده (۱) ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک، «پنجره واحد خدمات» به این شرح تعریف شده است: «موضوع ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و شامل یکپارچه‌سازی و حذف فرایندهای زائد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های اجرایی متعدد است».

۱. ر. ک: قسمت‌های «۲-۱-۲» و «۱-۱» همین گزارش.

۲. شورای عالی فناوری اطلاعات، بر اساس ماده (۴) قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹) تشکیل شد. به موجب ماده مذکور، این شورا «به منظور سیاست‌گذاری و تدوین راهبردهای ملی و در قلمرو فناوری اطلاعات، تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت برای توسعه پژوهش‌های بنیادی و کاربردی در قلمرو فناوری اطلاعات و همچنین گسترش کاربری فناوری اطلاعات و ارتباطات در کشور و برنامه‌های توسعه بخش‌های مختلف» به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل شد. شورای عالی فناوری اطلاعات به موجب مصوبه شورای عالی فضای مجازی، به «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» تغییر نام یافت. به موجب مصوبه شورای عالی فضای مجازی در ۱۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ (شماره: ۱۰۰۲۹۲/۹۵/ش): «بر اساس بند یک حکم مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۴ مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در خصوص انحلال شوراهای عالی موازی، شورای عالی فضای مجازی در جلسه بیست‌وهشتم مورخ ۱۳۹۵/۱/۱۴ مواد ذیل را تصویب نمود: ماده (۱) - شوراهای عالی انفورماتیک، اطلاع‌رسانی و امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا) منحل و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذار، نظارت و هماهنگی آنها در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل می‌شود. ماده (۲) - «شورای عالی فناوری اطلاعات» به «شورای اجرایی فناوری اطلاعات» تغییر نام یافته و کلیه وظایف راهبردی، سیاست‌گذاری، نظارت و هماهنگی آن در سطح ملی به شورای عالی فضای مجازی منتقل می‌شود. شورای مذکور در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و مصوبات شورای عالی فضای مجازی فعالیت می‌نماید. تبصره - شرح وظایف شورای اجرایی فناوری اطلاعات با رعایت مفاد ماده (۲)، توسط وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات تهیه و به شورای عالی فضای مجازی ارائه خواهد شد».



در ماده (۳)، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون توسعه دولت الکترونیکی» به منظور «راهبری و توسعه دولت الکترونیکی در دستگاه‌های اجرایی و مدیریت بر اجرای این مصوبه» زیر نظر دبیرخانه شورای عالی فناوری اطلاعات با ترکیب زیر تشکیل شده است:

۱. معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور (به عنوان رئیس)،
۲. رئیس سازمان فناوری اطلاعات ایران (نایب‌رئیس)،
۳. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور،
۴. معاونت هماهنگی و نظارت معاون اول رئیس‌جمهور،
۵. وزارت اطلاعات،
۶. وزارت امور اقتصادی و دارایی،
۷. وزارت کشور،
۸. وزارت دادگستری،
۹. معاونت مرتبط با موضوع معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور،
۱۰. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور،
۱۱. سازمان ثبت احوال کشور،
۱۲. شرکت پست جمهوری اسلامی ایران،
۱۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران،
۱۴. دبیر شورای سیاستگذاری گواهی الکترونیک کشور،
۱۵. رؤسای کارگروه‌های ۱۴گانه خوشه‌های خدمات به تناسب موضوع،
۱۶. رئیس کانون دفاتر خدمات پیشخوان دولت و بخش عمومی غیردولتی کشور،
۱۷. دو نفر متخصص فناوری اطلاعات و یک نفر نماینده صنف مربوطه به انتخاب دبیر شورای عالی فناوری اطلاعات،

۱۸. معاون مربوطه در سازمان فناوری اطلاعات ایران (دبیر کمیسیون)».

در ماده (۵) مصوبه مذکور مقرر شده است: «کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند، کارگروه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه را به منظور ایجاد هماهنگی در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر توسعه خدمات الکترونیکی و اجرای کلیه مصوبات مربوط به توسعه دولت الکترونیکی و کمیسیون ایجاد کنند». همچنین به موجب ماده (۶) استانداری‌های کشور مکلف شده‌اند کارگروه «توسعه دولت الکترونیکی استان» را به منظور توسعه یکپارچه خدمات الکترونیکی، ایجاد استان الکترونیکی و هوشمند تشکیل دهند. در ادامه مصوبه مورد بحث، تکالیفی برای دستگاه‌های متعدد وابسته به قوای مجریه و قضائیه در نظر گرفته است، از جمله: ماده (۲۵) در خصوص تکالیف سازمان ثبت اسناد و املاک، ماده (۲۶) در خصوص تکالیف وزارت کشور، ماده (۲۸) در خصوص تکالیف وزارت صنعت، معدن و تجارت، ماده (۲۹) در خصوص

تکالیف وزارت امور اقتصادی و دارایی،^۱ و ماده (۴۰) در خصوص وظایفی برای کلیه دستگاه‌های اجرایی.

تحلیل

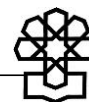
نکات قابل توجه درباره ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک، مرجع تصویب آن و محتوای آن به عنوان مصوبه‌ای راهبردی و واجد ضمانت اجرا به عنوان مصوبه‌ای عالی است. در حالی که در همان روزها، شورای عالی اداری در آیین‌نامه «توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» مفادی را به عنوان مرجعی ستادی و عالی به تصویب رسانده بود، در شورای عالی دیگری، مفادی مشابه با کارویژه‌هایی مشابه (یعنی ایجاد هماهنگی و تقسیم وظایف و اختیارات) به تصویب رسید. برای مثال، ماده (۹) ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک، مفادی کاملاً مشابه با مفاد ماده (۲) آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی (مصوبه شورای عالی اداری) را در خصوص «شناسنامه خدمات»، مقرر کرده است. معلوم نیست چرا دو نهاد عالی (شورای عالی اداری و شورای عالی فناوری اطلاعات) به فاصله یک روز، در موضوعی واحد به تصویب احکام مشابه پرداختند و مصوبات کدام نهاد، ملاک و معیار برای دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود. علاوه بر این، با توجه به تبدیل شورای عالی فناوری اطلاعات به شورای اجرایی فناوری اطلاعات (طبق مصوبه شورای عالی فضای مجازی)، تکلیف مصوبات شورای عالی فناوری اطلاعات [سابق] و ضمانت اجرای آن در نظام جدید، روشن نیست.

کادر ۵. پیچیدگی نهادی مراجع متولی دولت الکترونیک

توجه به ماده (۱۰) «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک» مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات (مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۱)، پیچیدگی ساختار نهادهای تصمیم‌گیرنده را نشان می‌دهد: «معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» موظف است با بهره‌گیری از مصوبات کارگروه موضوع مواد (۶۲) و (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه و بر اساس مصوبات کمیسیون توسعه دولت الکترونیکی، به منظور چابک‌سازی و شفاف‌سازی دولت، کارآمدسازی و اثربخشی فرایندها، نسبت به بازمهندسی فرایندهای ارائه خدمات دولت... اقدام کرده و پیشنهادهای خود را برای بررسی و طرح در کمیسیون ارائه کند». نهادهای نام‌برده شده در ماده (۱۰)، یعنی کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و کمیسیون توسعه دولت الکترونیکی، نهادهایی هم‌عرض شمرده می‌شوند که اختیارات و تکالیف آنها در خصوص موضوع مورد بحث، مبهم است. در مجموع می‌توان گفت تفکیک دقیق اختیارات و تکالیف هر یک از نهادها در ساماندهی مجوزها و مجوززدایی در ایران را می‌توان به نقشه گنجی تشبیه کرد که پی بردن به جزئیات آن، نیاز به گشودن رمزها و برخورداری از مهارت‌های ویژه دارد!

۱. برای مثال، در ماده (۲۹) ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک مقرر شده است: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است اقدامات زیر را به عمل آورد:

۱. برنامه‌ریزی و اجرای روش دریافت و پرداخت الکترونیکی در کلیه پیشخوان‌های ارائه خدمات در کشور.
 ۲. تأمین خدمات اطلاع‌رسانی الکترونیکی از طریق پنجره واحد تجاری ایران (شامل اطلاعات و خدمات تجارت و بازرگانی داخلی و بین‌المللی) برای تسهیل تجارت الکترونیکی در کشور در هماهنگی با پنجره واحد گمرکی به عنوان زیرمجموعه و پنجره واحد ملی به عنوان فوق مجموعه از ابتدای سال دوم ابلاغ مصوبه.
 ۳. استقرار گمرک نوین را بر مبنای رویه‌های استاندارد بین‌المللی و مدیریت خطرپذیری هوشمند از ابتدای ابلاغ مصوبه آغاز کند...».



۴-۵. مصوبه هیئت وزیران در خصوص برنامه جامع اصلاح نظام اداری (مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴)^۱
 هیئت وزیران در مصوبه‌ای مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴^۲ یکی از راهبردهای اصلی «برنامه جامع اصلاح نظام اداری»، «توسعه دولت الکترونیک و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین» را در نظر گرفته است. در این راستا، عنوان یکی از برنامه‌های هفت‌گانه در سند مذکور، «توسعه دولت الکترونیک و هوشمندسازی» - مستند به بند «۱۲» «سیاست‌های کلی نظام اداری» - است، به این شرح: «توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری». در جدولی که در این سند آمده، اقدامات اساسی سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ به همراه مبانی قانونی و مسئول اجرا، قید شده است.

جدول ۲. مجموعه اقداماتی که منجر به توسعه دولت الکترونیک می‌شود

ردیف	اقدامات اساسی	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	مبانی قانونی	مسئول اجرا
۱	الکترونیکی کردن خدمات دولتی؛ * اطلاع‌رسانی الکترونیکی	۱۰۰ درصد	-	-	* ماده (۳۷) قانون مدیریت خدمات اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری
	* ارائه فرم‌ها و دریافت اطلاعات	۵۰ درصد	۵۰ درصد	-	* آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی مصوب شورای عالی اداری	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور
	* ارائه خدمات الکترونیکی به شهروندان	۱۵ درصد	۲۰ درصد	۲۵ درصد		دستگاه‌های اجرایی
	* ایجاد پایگاه اطلاعاتی	مستمر	مستمر	مستمر		
۲	یجاد و توسعه «شبکه ملی اطلاعات» و استعلامات بین دستگاهی؛ * ایجاد مرکز تبادل اطلاعات (IX)	۵۰ درصد دستگاه‌ها	۵۰ درصد	-	* ماده (۴۰) قانون مدیریت خدمات اطلاعات	وزارت ارتباطات و فناوری
	* به‌اشتراک‌گذاری بانک‌های اطلاعاتی	۴۰ درصد دستگاه‌ها	۳۰ درصد	۳۰ درصد	* ماده (۴۶) قانون کشور	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی
	* انجام استعلامات الکترونیکی	۴۰ درصد استعلامات	۳۰ درصد	۳۰ درصد	برنامه پنجم توسعه	دستگاه‌های اجرایی
۳	حذف، اصلاح و تجمیع مجوزهای صادره توسط دستگاه‌های اجرایی برای اشخاص حقیقی و حقوقی	۷۰ درصد	۳۰ درصد	-	* ماده (۳۶) قانون مدیریت خدمات کشوری * ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دستگاه‌های اجرایی
۴	کاهش مراجعه دستگاه‌های اجرایی به واحدهای کسب‌وکار	حذف تمام مراجعات غیرضرور	-	-	ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور؛ تنظیم ضوابط دستگاه‌های اجرایی و تشکل‌های حرفه‌ای؛ اجرا
۵	فراگیر شدن پرداخت الکترونیکی به حساب‌های دولتی	۴۰ درصد پرداخت‌ها	۶۰ درصد	-	ماده (۳۷) قانون مدیریت خدمات کشوری	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران وزارت امور اقتصادی و دارایی دستگاه‌های اجرایی

۱. مصوبه مورد بحث، فاقد عنوان است. این مصوبه به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی [وقت] و در راستای اجرایی کردن «برنامه جامع اصلاح نظام اداری» (مصوب شورای عالی اداری) به تصویب رسیده است. در نسخه‌ای که از این مصوبه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور منتشر شده و در اینترنت قابل دسترس است، عنوان این مصوبه به این شرح است: «برنامه جامع اصلاح نظام اداری ۱۳۹۴ الی ۱۳۹۶».

۲. شماره ۱۳۷۶۷۵/ت/۵۰۶۴۲ هـ.

ردیف	اقدامات اساسی	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	مبانی قانونی	مسئول اجرا
۶	تهیه نقشه راه اصلاح فرایندهای سازمانی و بازطراحی و اصلاح روش‌های انجام کار بر اساس آن نقشه	۴۰ درصد فرایندها و روش‌های مورد عمل با اولویت فرایندهای رو به مردم	۳۰ درصد	۳۰ درصد	ماده (۳۶) قانون مدیریت خدمات کشوری	* سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور * دستگاه‌های اجرایی
۷	توسعه خدمات قابل ارائه در دفاتر پیشخوان و مجتمع‌های خدمات اداری	-	افزایش نسبت به خدماتی که ارائه می‌شود	۴۰ درصد افزایش نسبت به خدماتی که ارائه می‌شود	-	* سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور * دستگاه‌های اجرایی
۸	استقرار پنجره واحد	سه پنجره واحد	هفت پنجره واحد	سایر موارد	نقشه راه دولت الکترونیک	* دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با تصویب کمیسیون توسعه دولت الکترونیک
۹	تدوین استراتژی جهش برای استفاده از فناوری‌های نوین تلفن همراه به عنوان بخش مکمل و یا جایگزین دولت الکترونیک	-	پایان سال	-	-	* سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در سال ۱۳۹۴ * وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات

مأخذ: برنامه جامع اصلاح نظام اداری ۱۳۹۴ الی ۱۳۹۶، مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴، شماره ۱۲۷۶۷۵/ت/۵۰۶۴۲ هـ.

تحلیل

چنانکه در جدول ۲ مشاهده می‌شود، طبق «برنامه جامع اصلاح نظام اداری»، اقدام اساسی «حذف، اصلاح و تجمیع مجوزهای صادره توسط دستگاه‌های اجرایی برای اشخاص حقیقی و حقوقی»^۱ بر اساس ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۳۶) قانون مدیریت خدمات کشوری، مقرر شده است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های اجرایی، به عنوان مسئول اجرای این اقدام در نظر گرفته شده‌اند و طبق مصوبه، باید ۷۰ درصد این اقدام در سال ۱۳۹۴ و ۳۰ درصد باقی‌مانده در سال ۱۳۹۵ به اتمام می‌رسیده است. اما چنانکه گفته شد، این اقدام به دلایل مختلف، از جمله ناکارآمدی و بی‌ثباتی نهاد ستادی دولت (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی وقت)، همچنان به انجام نرسیده است و طبق آخرین اراده قانونگذار، اکنون هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دبیرخانه آن (مستقر در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی)، متولی اصلی اقدام اساسی پیش‌گفته محسوب می‌شوند.

۱. بر اساس ماده (۳۶) قانون مدیریت خدمات کشوری: «دستگاه‌های اجرایی موظفند فرایندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت امور و تأمین رضایت و کرامت مردم و بر اساس دستورالعمل سازمان تهیه و به مورد اجرا گذارند و حداکثر هر سه سال یک بار این روش‌ها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند.

تبصره - میزان بهره‌وری و کارآمدی فعالیت‌ها، صحت امور و رضایت مردم از خدمات دولتی بر اساس شاخص‌هایی که با پیشنهاد دستگاه‌های اجرایی به تأیید سازمان می‌رسد، سالیانه توسط سازمان با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط مورد اندازه‌گیری قرار گرفته و نتایج آن در ارزیابی عملکرد آنها لحاظ می‌شود».



۴-۶. حکم مندرج در قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)

با توجه به اهمیت موضوع الکترونیکی شدن اطلاعات و فرایندهای تبادل الکترونیکی، چنانکه پیش‌تر گفته شد، بخشی از احکام «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) به این موضوع اختصاص یافت. بدین ترتیب که در بند «ث» ماده (۶۷) مقرر شد:

«کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند تا پایان سال دوم اجرای قانون برنامه، امکان تبادل الکترونیکی اطلاعات و پاسخگویی الکترونیکی به استعلام‌های مورد نیاز سایر دستگاه‌های اجرایی را حسب شرح وظایف آنان در چهارچوب قوانین خاص و موضوعی، به صورت رایگان فراهم نمایند.

تبصره «۱» - آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی و تبادل اطلاعات بین دستگاهی در شش ماه اول اجرای قانون برنامه توسط مرکز ملی فضای مجازی با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط تدوین و به تصویب شورای عالی فضای مجازی می‌رسد.

تبصره «۲» - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات موظف است تا سال دوم اجرای قانون برنامه، تمام زیرساخت‌های لازم برای تعامل اطلاعاتی بین دستگاه‌های اجرایی بر بستر شبکه ملی اطلاعات، صرفاً از طریق مرکز ملی تبادلات اطلاعات (NIX) و با استانداردهای فنی مصوب وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را فراهم کند».

تحلیل

چنانکه ملاحظه می‌شود، در حکم پیش‌گفته بر استعلامات تمرکز شده است. گرچه «استعلام» طبق تعریف قانون، یکی از انواع مجوزها محسوب می‌شود،^۱ اما قانونگذار در حکم مندرج در قانون برنامه، این امر را نادیده گرفته و تکلیف یا اختیاری از این حیث برای هیئت مقررات‌زدایی یا دبیرخانه آن مقرر نکرده است. تکلیف مقرر شده در حکم پیش‌گفته برای مرکز ملی فضای مجازی (تدوین آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی و تبادل اطلاعات بین دستگاهی) به نظر، سبب موازی‌کاری و اختلافات صلاحیتی خواهد شد. در بند «۱۳-۴» راجع به نکته مطرح شده بیشتر توضیح داده خواهد شد.

۴-۷. تصویب‌نامه هیئت وزیران (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)

در تصویب‌نامه‌ای که در اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶^۲ به منظور ارتقای جایگاه ایران در نماگرهای مختلف شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار» به تصویب رسید، مفادی ناظر بر ایجاد برخی سامانه‌های مربوط به مجوزها، به تصویب رسید، از جمله موارد زیر:

۱. بر اساس ماده (۱) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، «مجوز کسب‌وکار» به این شرح تعریف شده است: «هر نوع اجازه کتبی اعم از مجوز، پروانه، اجازه‌نامه، گواهی، جواز، استعلام، موافقت، تأییدیه یا مصوبه است که برای شروع، ادامه، توسعه یا بهره‌برداری فعالیت اقتصادی توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶/۶/۱، شوراهای اسلامی شهر و روستا، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی، اتاق‌های تعاون یا اصناف، تشکلهای اقتصادی، اتحادیه‌ها، شوراها، مجامع و نظام‌های صنفی یا نمایندگان و متصدیان مستقیم یا غیرمستقیم آنها صادر می‌شود».

۲. شماره ۵۳۰۷۹ ت/۲۳۱۱۰ هـ.

بند «الف» ماده (۲) - «سازمان‌های امور مالیاتی کشور و تأمین اجتماعی مکلفند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویبنامه ارتباط خود را به صورت پنجره واحد الکترونیکی با اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری به نحوی فراهم نمایند که کلیه امور مالیاتی و بیمه‌ای مربوط به ثبت شرکت‌ها از قبیل پرداخت حق تمبر گواهی سهام، اطلاع‌رسانی به سازمان امور مالیاتی کشور در خصوص شروع فعالیت شرکت و ثبت اطلاعات کارگاه‌ها و کارکنان در سازمان تأمین اجتماعی از طریق درگاه واحد اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری در کمتر از یک روز صورت پذیرد».

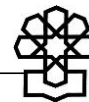
بند «پ» ماده (۲) - «در اجرای ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... کلیه دستگاه‌های اجرایی که اخذ مجوز از آنها برای ثبت شرکت لازم است، مکلفند با رعایت ترتیبات مقرر در آن ماده، امکان اخذ مجوز مذکور را به صورت برخط و از طریق سامانه پنجره واحد اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری به نحوی فراهم نمایند که زمان اخذ مجوز مذکور از سقف زمانی تعیین شده توسط هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تجاوز نکند».

ماده (۴) - «به منظور ارتقای جایگاه شاخص ثبت مالکیت و تسهیل فرایندها در این زمینه، سازمان‌های امور مالیاتی کشور و تأمین اجتماعی مکلفند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویبنامه امکان ارتباط الکترونیکی خود با سازمان ثبت اسناد و املاک کشور را به نحوی فراهم نمایند که کلیه امور مالیاتی و امور مرتبط با سازمان تأمین اجتماعی از قبیل اخذ مفاصاحساب مالیاتی، اخذ مفاصاحساب تأمین اجتماعی و پرداخت مالیات نقل‌وانتقال از طریق درگاه واحد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور صورت پذیرد».

تبصره - سازمان ثبت اسناد و املاک کشور ظرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویبنامه با همکاری سایر دستگاه‌های مرتبط امکان انجام کلیه امور مربوط به ثبت مالکیت املاک از طریق پنجره واحد سازمان یادشده را به نحوی فراهم نماید که کلیه مراحل ثبت مالکیت در کمتر از (۵) روز صورت پذیرد».

ماده (۹) - «سازمان امور مالیاتی کشور، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، پلیس راهنمایی و رانندگی نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، شرکت ملی گاز ایران، وزارت نیرو، شرکت مخابرات ایران و کارورهای (اپراتورهای) تلفن همراه مکلفند ظرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویبنامه امکان استعلام الکترونیکی و برخط را مطابق ماده (۵) آیین‌نامه نظام سنجش اعتبار... به نحوی فراهم نمایند که دارای کیفیت و کفایت لازم برای شرکت‌های سنجش اعتبار باشد».

ماده (۱۰) - «سازمان‌های امور مالیاتی کشور و تأمین اجتماعی مکلفند به منظور کاهش تعداد و زمان پرداخت‌های مؤدیان مالیاتی و پرداخت‌کنندگان حق بیمه، ظرف دو ماه پس از ابلاغ این تصویبنامه امکان ارسال فهرست و پرداخت انواع مالیات اعم از مالیات‌های مستقیم و ارزش‌افزوده و حق بیمه (جاری و معوقه) کارکنان بنگاه‌های اقتصادی (شامل مراحل اخذ، ابلاغ و پرداخت) را به صورت الکترونیکی فراهم نمایند».



تحلیل

تصویبنامه اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۶، اولین تصویبنامه‌ای است که با هدف خاص ارتقای رتبه ایران در یک شاخص بین‌المللی مربوط به کسب‌وکار («شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»^۱) به تصویب رسید و تکالیفی برای هریک از دستگاه‌ها در راستای هدف مذکور مقرر کرد.

در اجرای بخشی از احکام پیش‌گفته در تصویبنامه، «پنجره واحد شروع کسب‌وکار» در اسفندماه ۱۳۹۷ رونمایی شد. بنا بر اظهارات معاون اقتصادی وزیر امور اقتصادی و دارایی [وقت]، در راستای بهبود رتبه ایران در نماگر «شروع کسب‌وکار» (یکی از نماگرهای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی)، «... چهار اقدام انجام شده که برقراری ارتباط الکترونیک بین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان امور مالیاتی برای مرحله اطلاع‌رسانی به سازمان امور مالیاتی، در خصوص شروع فعالیت اقتصادی، موضوع ماده (۱۱۷) قانون مالیات‌های مستقیم و اخذ تأییدیه و کد رهگیری پیش‌ثبت‌نام مالیاتی بدون مراجعه ارباب‌رجوع به سازمان مالیات و از طریق درگاه الکترونیکی اداره کل ثبت شرکت‌ها امکان‌پذیر شده است...». فرایند ثبت‌نام در مالیات مستقیم و ارزش‌افزوده همگام شده است و بدون نیاز به مراجعه متقاضیان به پورتال سازمانی و صرفاً از طریق پنجره، این اقدام انجام خواهد شد... برقراری ارتباط الکترونیکی بین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور و سازمان تأمین اجتماعی برای مرحله ثبت‌نام کارگران در سازمان تأمین اجتماعی و اخذ کد کارگاهی شرکت‌های جدیدالتأسیس بدون مراجعه به سازمان تأمین اجتماعی و از طریق پنجره امکان‌پذیر شده است... اقدام چهارم نیز مربوط به حذف مرحله اخذ گواهی عدم سوءپیشینه است... در مجموع با انجام این چهار اقدام، شاهد کاهش زمان [در فرایند شروع کسب‌وکار] از ۷۲/۵ روز به ۲۶/۵ روز خواهیم بود»^۲.

نکته قابل ذکر در خصوص پنجره واحد شروع کسب‌وکار این است که سازوکار مذکور، گرچه مفهوم و کارکرد پنجره واحد را دارد، اما خود سامانه‌ای جداگانه محسوب نمی‌شود. به نظر می‌رسد پنجره واحد شروع کسب‌وکار، به نوعی نسخه تکامل‌یافته «پنجره واحد سازمان امور مالیاتی کشور و اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری»^۳ است. اما این پنجره واحد، پیش‌نیاز کسب هر مجوز فعالیت در سامانه

1. Ease of Doing Business

۲. خبرگزاری مهر، «۴ اقدام برای بهبود فضای کسب‌وکار/ حذف مرحله اخذ گواهی عدم سوءپیشینه»، ۱۳۹۷/۱۲/۱۱، قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

<https://www.mehrnews.com/news/4557138/>

در اطلاعیه شماره ۳۷ مندرج در پایگاه اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری (سازمان ثبت اسناد و املاک کشور؛ قوه قضائیه) در این خصوص تصریح شده است: «... سازمان ثبت در سنوات اخیر در چارچوب سیاست‌های کلان نظام همواره فارغ از ایجاد سهولت در ثبت انواع شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری با الکترونیکی نمودن فرایندها و ارتباط برخط با اکثر بانک‌های اطلاعاتی پایه کشور، اقدامات مؤثری به عمل آورده است و بر همین مبنا دسترسی به آخرین وضعیت شرکت‌های ثبت‌شده، دسترسی برخط به اطلاعات پلمب دفاتر قانونی، آخرین وضعیت مالیاتی مؤدیان، گواهی عدم سوءپیشینه مؤثر و ثبت‌نام بیمه تأمین اجتماعی کارگران در وزارت کار و اخذ کد کارگاه... به صورت خودکار از طریق پنجره واحد جهت دستگاه‌های متولی به شرح ذیل فراهم آورده است: ۱. اخذ گواهی عدم سوءپیشینه به صورت الکترونیکی در شاخص شروع کسب‌وکار... ۲. یکسان شدن مراحل تکمیل اطلاعات مالیاتی و ثبت‌نام مالیات بر ارزش‌افزوده اشخاص حقوقی و پرداخت حق‌التمبر مالیاتی در شاخص شروع کسب‌وکار... ۳. ثبت‌نام بیمه تأمین اجتماعی کارکنان اشخاص حقوقی و اخذ کد کارگاهی در شاخص شروع کسب‌وکار...»؛ قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

<http://sherkat.ssa.ir/Default.aspx?tabid=3721&ctl=Edit&mid=10512&Code=15898>

۳. این سامانه، هم‌اکنون نیز به آدرس اینترنتی زیر قابل دسترسی است:

<http://e1.tax.gov.ir/pages/action/show/414>

«پیشخوان مجوزهای کشور» است. بدین ترتیب، ثبت شرکت در حال حاضر دست کم مستلزم مراجعه به دو سامانه مستقر در اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری و دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی (مستقر در معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی) است. این فرایند، به پیچیدگی و زمان‌بر بودن اخذ مجوزها انجامیده و به‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، همچنان نیازمند اصلاح و بهبود است.

۸-۴. مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز

ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶)

مصوبه‌ای در تیرماه ۱۳۹۶ با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور» به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور) رسید. مصوبه مذکور، حاوی احکام مهمی است که جملگی ناظر بر سامانه مجوزهای کسب‌وکار است و تصریح مهلت‌هایی برای دستگاه‌ها در پیاده‌سازی و کاربری سامانه است.

در ماده (۲) مصوبه مذکور مقرر شده است: «وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (سازمان فناوری اطلاعات ایران) مکلف است ظرف مدت سه (۳) ماه پس از ابلاغ این تصویب‌نامه، بر اساس نیازمندی‌های اعلامی از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ضمن ایجاد درگاه واحد و برخط (الکترونیکی) «مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار»، نسبت به ایجاد زیرساخت‌های فنی لازم برای راه‌اندازی، نگهداری و توسعه پایگاه‌ها و سامانه‌های زیر و ارتباط دستگاه‌های اجرایی با مرکز از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات اقدام نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی ملزم به مدیریت محتوا و کاربری مرکز مذکور است.

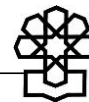
* سامانه مجوزهای کسب‌وکار کشور

* پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزها و نقشه ملی استعلامات کشور

* سامانه دریافت، انعکاس و پیگیری رسیدگی به شکایات متقاضیان صدور مجوزهای کسب‌وکار

* مرکز فوریت‌های محیط کسب‌وکار کشور».

در ماده (۴) مصوبه مذکور نیز تصریح شده است: «وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلفند، سامانه مجوزهای کسب‌وکار کشور را ظرف مدت سه (۳) ماه پس از ابلاغ این مصوبه به گونه‌ای پیاده‌سازی نمایند که متقاضیان دریافت مجوز از دستگاه‌های اجرایی کشور پس از ثبت درخواست مجوز، قادر به پیگیری فرایند اخذ مجوز خود بر بستر تلفن همراه، نرم‌افزارهای کاربردی، کارپوشه ملی ایرانیان و درگاه اینترنتی باشند».



تحلیل

چنانکه در گزارش نظارتی پیشین در خصوص عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و دبیرخانه مربوط توضیح داده شد، طبق دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور، درگاه واحد و برخط «مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار» ایجاد خواهد شد و کلیه سامانه‌های مربوط به مجوزها (از جمله «پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار» مندرج در ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی) در این درگاه بارگذاری خواهد شد. بدین ترتیب، «مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور»، هم‌عنوان جدید «ستاد هماهنگی توسعه پنجره‌های واحد کشور» است (طبق ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی) و هم‌عنوان درگاه واحد و برخط متشکل از چهار پایگاه و سامانه (طبق دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور، مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی).^۱ با وجود این، طبق گزارشی از مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار، مجموعه چهار سامانه مذکور در ماده (۲) دستورالعمل ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، یک سامانه یکپارچه با عنوان «پیشخوان مجوزهای کشور» ایجاد می‌کند.^۲ این در حالی است که بر اساس دستورالعمل، عنوان درگاه واحد و برخط، «مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور» تعیین شده است.

بر اساس گزارش اخیر مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، «سامانه سام به عنوان بخشی از پنجره واحد کسب‌وکار کشور در حوزه صدور مجوزهای کسب‌وکار، یک سیستم اطلاعاتی تحت وب و قابل دسترسی در هر زمان و هر مکان است که فناوری اطلاعات و ارتباطات را به عنوان عامل «توانمندساز» به کار می‌گیرد تا دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار از طریق این سامانه بتواند به ایفای وظایف قانونی خود در زمینه نظارت بر زمان‌بندی و وضعیت فرایند صدور مجوزهای کسب‌وکار توسط دستگاه‌های اجرایی بپردازد و ضمن اطلاع‌رسانی به متقاضیان دریافت مجوزها، در صورت بروز مشکل در فرایند صدور مجوز، در مدت زمان تعیین‌شده توسط قانون اقدامات لازم را برای رفع مشکلات موجود بر سر راه صدور مجوزهای کسب‌وکار انجام دهد. فعالیت‌ها، عملیات و مشخصات کارکردی سامانه سام، نشان‌دهنده نحوه اجرای عملیات توسط سامانه و تعامل با کاربران می‌باشد.

وظیفه این سامانه دریافت درخواست مجوز از مردم، تحویل آن به دستگاه اجرایی مربوطه، تبادل استعلامات مرتبط با مجوزهای بین دستگاه‌های اجرایی و نهایتاً تحویل مجوز صادر شده به درخواست‌کننده مجوز می‌باشد.^۳

نکته پایانی بسیار مهم اینکه در دستورالعمل مورد بحث، با اینکه در ماده (۷) آن به ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... و ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) سیاست‌های کلی اصل

۱. ر. ک.: مرکز‌المیري، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی...»، صص ۱۱-۱۶.

۲. علی فیروزی (تهیه و تنظیم)، «گزارش عملکرد مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، کد گزارش: ۹۷۵۵۸۹۵۳۲، آبان‌ماه ۱۳۹۷، ص ۴.

۳. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، معرفی و گزارش پیشرفت پروژه «پیشخوان خدمات دولت و مجوزهای کشور»، کد گزارش ۹۸۵۵۸۹۱۱۰-۲، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸، صص ۸-۹.

چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی اشاره شده است، هیچ ارجاعی به هیئت مقررات‌زدایی یا مصوبات آن صورت نگرفته است.

۹-۴. مصوبه هیئت وزیران (مصوب ۱۳۹۶/۸/۲۵)

در ماده (۱) مصوبه‌ای از هیئت وزیران در آبان‌ماه ۱۳۹۶^۱ مقرر شد: «به منظور هماهنگی بین دستگاهی، کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور تحقق برنامه عملیاتی (با اولویت پروژه‌های مالیات الکترونیک، معاملات دولت الکترونیکی، سلامت الکترونیکی، بیمه الکترونیکی، استعلام مدارک تحصیلی، تکمیل پایگاه هویتی اطلاعات نسبی و سببی، خزانه‌داری الکترونیکی و مدیریت الکترونیکی خدمات) نسبت به ارائه اطلاعات، وب‌سرویس‌های برخط، استعلام‌های الکترونیک و برنامه‌های تلفن همراه، خدمات خود را جهت بهره‌برداری در مرکز ملی تبادل اطلاعات، کارپوشه ملی ایرانیان، سامانه دولت همراه، سامانه پایش اطلاعات کلان کشور (پاک)، سامانه یکپارچه صدور مجوزهای کسب‌وکار، سامانه مدیریت خدمات، سامانه مدیریت ساختار دستگاه‌های اجرایی، سامانه کارمند ایران و سایر درگاه‌های (پورتال‌های) یکپارچه، حسب مورد به متولی مربوطه ارائه نمایند».

۱۰-۴. ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی (مصوب ۱۳۹۷/۲/۵)

در ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی^۲ آمده است: «به استناد بند «۱» مصوبه شماره ۱۰۵۸۱۶/ت/۵۴۶۰۷-هـ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۵ هیئت محترم وزیران و همچنین دستورالعمل توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور ۵۰۸۶۸ مورخ ۱۳۹۸/۵/۱^۳ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، الزامی است کلیه واحدها و سازمان‌های تابعه وزارت متبوع ضمن تعامل سازنده با مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور مستقر در معاونت امور اقتصادی، کلیه مجوزها و استعلامات در حال صدور خود را فقط از طریق درگاه پیشخوان ملی مجوزهای کشور به متقاضیان ارائه نمایند».

۱۱-۴. مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم» (مصوب

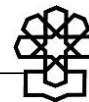
۱۳۹۷/۵/۳۰)

شورای عالی اداری در یکصد و هشتاد و دومین جلسه مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰، در اجرای «سیاست‌های کلی نظام اداری» و «نقشه راه اصلاح نظام اداری» (مصوبه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ تاریخ ۱۳۹۳/۱/۲۰ شورای عالی اداری) و به منظور تداوم اصلاحات در نظام اداری کشور، برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم، مشتمل بر ۱۰ برنامه به تصویب رساند.

۱. مصوبه شماره ۱۰۵۸۱۶/ت/۵۴۶۰۷-هـ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۵.

۲. ابلاغیه وزیر شماره ۱۷۳۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۲/۵.

۳. این دستورالعمل، در جلسه سی‌ونهم ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (مورخ ۱۳۹۶/۴/۲۶) به تصویب رسیده است.



در این برنامه جامع نیز همچون برنامه پیشین، یکی از «راهبردهای اصلی برنامه جامع اصلاح اداری»، «توسعه دولت الکترونیک و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین» ذکر شده است. در برنامه جامع دوم، در جدولی شبیه به جدول ۲، اقدامات اساسی، مسئول، مرجع تصویب، زمان، مشاور و همکار و ملاحظات در خصوص هریک از راهبردها، آمده است. یکی از اقدامات اساسی در راهبرد توسعه دولت الکترونیک... «شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی» مقرر شده است. مسئول این اقدام، سازمان اداری و استخدامی کشور در نظر گرفته و در ستون زمان، قید «مستمر» ذکر شده است.

تحلیل

با توجه به عدم انجام ساماندهی مجوزها و «خدمات»^۱ تکلیف به اقدام شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی به عنوان جزئی از ساماندهی نظام مجوزها، همچنان پای ثابت مصوبات دولتی است.

۱۲-۴. مصوبه هیئت مقررات‌زدایی در خصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه

خدمات کشور (مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۸)

در مصوبه هیئت مقررات‌زدایی (جلسه بیست‌وسوم، مورخ ۱۳۹۷/۸/۲۸)، مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار مکلف شده است کارگروهی را با عضویت سازمان اداری و استخدامی کشور و یکی از اعضای هیئت، به منظور استاندارد و یکسان‌سازی شناسنامه مجوزها و خدمات کشور، ظرف یک ماه، تشکیل دهد (بند «۱»).

در بند «۲» مصوبه مذکور، مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار مکلف شده است نسبت به استانداردسازی شناسه ملی مجوزها و خدمات از طریق کارگروهی متشکل از سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز ملی آمار ایران و سازمان فناوری اطلاعات ایران، ظرف یک ماه، اقدام کند.

بند «۳» مصوبه، مراجع صدور مجوزها را مکلف کرده است کلیه مجوزها و خدمات خود را در محورهایی به این شرح از طریق پیشخوان مجوزها و خدمات کشور ارائه کنند: «امکان ثبت درخواست مجوز و خدمت، تبادل کلیه استعلامات پیش‌نیاز یا مرتبط با صدور مجوز... دریافت شناسه یکتای مجوز و خدمت، تحویل مجوز و خدمت انجام‌شده».

در بند «۴» مصوبه، ضمن شناسایی «دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار به عنوان دستگاه اصلی پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور»، دبیرخانه مذکور را مکلف کرده است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور و سازمان فناوری اطلاعات ایران، ظرف دو ماه پس از تصویب مصوبه، پنجره واحد مذکور را ایجاد کرده و گزارش پیاده‌سازی آن را به هیئت اعلام نمایند.^۲

۱. برای مشاهده توضیح واژه «خدمات» در این متن، به قسمت پایانی بند «۴-۱-۲» همین گزارش مراجعه کنید.
۲. در گزارش اخیر معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی تصریح شده است: «... از ۲۷ عنوان خدمت شناسه‌دار واحدهای ستادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۳۰ شناسه در بخش درخواست خدمات و ۲۱ شناسه در بخش ارائه خدمت،

تحلیل

چنانکه از عنوان مصوبه هیئت مقررات‌زدایی برمی‌آید، تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان مصوبه، با علم به ابهام نهادی و صلاحیتی مرجع یا مراجع ساماندهی صدور مجوزها و خدمات کشور، در پی «تعیین تکلیف» دست‌کم یکی از مراحل این نظام‌بخشی، یعنی «پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور» بوده‌اند. اما نکته بسیار مهم آن است که نه در مصوبه هیئت وزیران (مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴؛ ر. ک.: جدول ۲ همین گزارش) و نه در مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم» (مصوب ۱۳۹۷/۵/۳۰)، نامی از هیئت مقررات‌زدایی یا وزارت اقتصاد به عنوان دستگاه مسئول برده نشده است؛ بلکه در مصوبه شورای عالی اداری، سازمان اداری و استخدامی کشور، مسئول اقدام در خصوص «شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی» در نظر گرفته شده است. این در حالی است که در زمان تصویب برنامه جامع اصلاح نظام اداری توسط شورای عالی اداری (مردادماه ۱۳۹۷)، وظایف و اختیارات کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» منتقل شده و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، لغو شده بود.^۱

کادر ۶. شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی: همچنان در دست اقدام!

طبق ماده (۲) «آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰ شورای عالی اداری) و ماده (۹) «ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک» (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱ شورای عالی فناوری اطلاعات)، تمامی دستگاه‌های اجرایی موظف شده بودند شناسنامه خدمات خود را حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۳ تهیه کرده و در درگاه دستگاه مربوط انتشار و در دسترس عموم قرار دهند. سازمان اداری و استخدامی کشور نیز در مصوبه شورای عالی اداری با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم» (مصوب ۱۳۹۷/۵/۳۰) نیز به عنوان مسئول این اقدام در نظر گرفته شده است. با وجود این، فرایند مذکور که به نظر، فرایندی اداری و نه چندان پیچیده و سهمگین به نظر می‌رسد، همچنان انجام نشده و تصویب مقررات متعدد و سپردن انجام یا نظارت بر انجام آن به نهادهای متعدد ادامه دارد. در آخرین مورد، طبق مصوبه هیئت مقررات‌زدایی (مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۸)، «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» مکلف شده «استانداردسازی شناسه ملی مجوزها و خدمات» از طریق کارگروهی متشکل از سازمان اداری و استخدامی کشور، مرکز ملی آمار ایران و سازمان فناوری اطلاعات ایران، ظرف یک ماه (تا پایان آذرماه ۱۳۹۷)، به انجام رساند. در واقع طبق مصوبه مذکور، تکلیف شده اقدامی که در طول چهار سال گذشته با مسئولیت نهاد ستادی [وقت] (سازمان اداری و استخدامی کشور)، انجام نشده، توسط مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (یکی از نهادهای وابسته به معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی) و کارگروه مربوط، انجام شود. در خصوص توفیق در انجام این فرایند، تردید جدی وجود دارد.

الکترونیکی شده است؛ نامه معاون امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به شماره ۲۹۹۹۱، مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۳.
۱. بر اساس تبصره «۵» (الحاقی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰).



۱۳-۴. مصوبه شورای عالی فضای مجازی با عنوان «آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات

و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی» (مصوب ۱۳۹۷/۹/۲۴)

شورای عالی فضای مجازی در مصوبه‌ای با عنوان «آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردسازی تبادل اطلاعات بین دستگاهی (موضوع تبصره «۱»، بند «ث» ماده (۶۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (جلسه شماره پنجاه و چهار مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۴)، آیین‌نامه‌ای در قالب ۸ ماده در خصوص موضوع مورد بررسی به تصویب رساند.

در ماده (۱) آیین‌نامه مذکور (ذیل عنوان تعاریف) «مصادیق پایگاه‌های اطلاعاتی پایه» در بند «۱-۳» احصا شده و «پایگاه اطلاعات مجوزهای کسب‌وکار کشور» به عنوان یکی از مصادیق نام برده شده است.^۱ در ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی مورد بحث، تصریح شده است: «کلیه اطلاعات موارد پنج‌گانه در قالب شناسنامه فنی (شناسنامه خدمت، شناسنامه داده و شناسنامه سامانه‌های اطلاعاتی) توسط سازمان اداری و استخدامی کشور با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات احصا و به تأیید کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی موضع ماده (۶) این آیین‌نامه می‌رسد.

تبصره «۱» - شناسنامه‌های فنی مربوط به مجوزهای کسب‌وکار صادره توسط دستگاه‌های اجرایی با هماهنگی دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تنظیم شود.
تبصره «۲» - هرگونه ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی خارج از چارچوب مندرج در شناسنامه‌های فنی فاقد اعتبار است.»

در ماده (۶)، در خصوص ترکیب و وظایف و اختیارات «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی»، مفادی به این شرح مقرر شده است: «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی ذیل مرکز ملی فضای مجازی و با عضویت دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات (رئیس توسعه دولت الکترونیک مصوب مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۱ شورای عالی فناوری اطلاعات) به تناسب موضوع و نمایندگان سازمان اداری و استخدامی کشور، دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، وزارت اطلاعات، قوه قضائیه، وزارت کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ستاد کل نیروهای مسلح، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، دستگاه‌های مبدأ (متولیان پایگاه اطلاعات پایه) و مقصد (بهره‌بردار پایگاه اطلاعات پایه) حسب مورد و دو نفر متخصص فناوری اطلاعات به انتخاب رئیس کارگروه با وظایف و اختیارات زیر تشکیل می‌شود:

۱. «پایگاه‌های اطلاعاتی پایه: کلیه پایگاه‌های داده و اطلاعاتی که داده و اطلاعات آنها برای احراز هویت اشخاص، دارایی‌های منقول و غیرمنقول، فعالیت اقتصادی، اجتماعی و علمی و صحت تبادل اطلاعات پولی، مالی و سرمایه‌ای ضروری است؛ پایگاه هویت ایرانیان، پایگاه اسناد و املاک و حدنگاری کشور، پایگاه هویت وسایط نقلیه، پایگاه هویت اشخاص حقوقی، پایگاه کالا و خدمات، پایگاه مدیریت خدمات دولت، پایگاه نظام ملی نشانی‌گذاری مکان‌محور، پایگاه مالیاتی کشور، پایگاه اطلاعات مالی، پایگاه اطلاعات خدمات بانکی و پولی کشور، پایگاه اطلاعات و آمار، پایگاه سلامت، پایگاه ملی بیمه‌های سلامت کشور، پایگاه ملی بیمه‌های اجتماعی کشور، پایگاه ملی اطلاعات داده‌های باز کشور، پایگاه اطلاعات مکان‌محور کشور (SDI)، پایگاه اطلاعات مکان اقامت اشخاص حقیقی و حقوقی، پایگاه اطلاعات سجل کیفری کشور، پایگاه اطلاعات مجوزهای کسب‌وکار کشور، پایگاه اطلاعات تحصیلی، پایگاه اطلاعات کسب‌وکارها و مشاغل کشور، پایگاه اطلاعات شبکه احراز هویت کاربران ارتباطی (شاهکار)، پایگاه احراز هویت قوه قضائیه و پایگاه ثبت‌نام الکترونیک قوه قضائیه (ثنا)، از مصادیق این پایگاه‌های اطلاعاتی پایه هستند.»

- ۱-۶. تعیین ضوابط و استانداردهای لازم نظیر قالب شناسنامه‌های فنی،
- ۲-۶. ارزیابی شناسنامه فنی تکمیل شده توسط دستگاه‌های اجرایی،
- ۳-۶. استعلامات و نحوه دسترسی به آنها،
- ۴-۶. تعیین دادگان^۱ برای دولت الکترونیک،
- ۵-۶. تدوین توافقنامه تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های مبدأ، مقصد و مرکز ملی تبادل اطلاعات،
- ۶-۶. تأیید درخواست استمهال دستگاه‌های اجرایی و موارد مستثنا از این مصوبه،
- ۷-۶. تعیین مدل پیاده‌سازی تبادل اطلاعات و استعلام الکترونیکی بین دستگاهی،
- ۸-۶. به‌روزرسانی فهرست پایگاه‌های اطلاعاتی پایه،
- ۹-۶. تدوین دستورالعمل‌های اجرایی مورد نیاز.

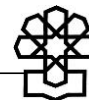
تحلیل

در یازدهمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات (مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۷)، با استناد به ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱)، آیین‌نامه‌ای با عنوان «آیین‌نامه اجرایی استقرار چارچوب تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران (EGIF: E-Government Interoperability Framework)» به تصویب رسید.^۲ در ماده (۳) مصوبه مذکور، کارگروهی به نام «کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی»، به منظور «راهبری و نظارت بر پیاده‌سازی چارچوب تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران در دستگاه‌های اجرایی و مدیریت بر اجرای این مصوبه»، تشکیل شده است. چنانکه در ماده (۶) مصوبه شورای عالی مجازی دیده می‌شود، کارگروهی عیناً با نام کارگروه مصوب شورای اجرایی فناوری اطلاعات، البته با ترکیبی متمایز، تشکیل شده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

اول - در این گزارش، سطحی محدود از مقررات‌زدایی یا «مجوززدایی» توضیح داده شد؛ بدین معنا که متأثر از مشکلات برآمده از بوروکراسی ناکارآمد، مسئله پیچیدگی، زمان‌بر بودن و هزینه‌بر بودن صدور مجوزها به عنوان یکی از موانع اصلی کسب‌وکارها مطرح شده و مورد توجه قانونگذار قرار گرفته است. در واقع آنچه امروزه با عنوان مقررات‌زدایی در ایران از آن یاد می‌شود و هیئتی نیز با همین عنوان تشکیل شده است، در واقع «مجوززدایی» (به معنای مضیق و ناظر بر کاهش مجوزهای کسب‌وکار) است. هدف اصلی از مقررات‌زدایی در مفهوم گفته‌شده، لغو مجوزهای غیرضروری برای شروع کسب‌وکار و همچنین شفافیت و سهولت شرایط دریافت مجوزهای ضروری (از لحاظ مراحل، هزینه‌ها و زمان) است.

1. Data Set



دوم - طبعاً سیاست‌ها و قوانین ناظر به اصلاح فرایند مجوزدهی، نیازمند نهادها و ترتیبات نهادی است. در گزارش توضیح داده شد که شکل تکامل یافته این نهاد، هم‌اکنون با عنوان «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی در حال فعالیت است و دبیرخانه آن، در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی قرار دارد. بدین ترتیب، نهادی با عضویت یک وزیر و اعضای متشکل از نمایندگان دادستان کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی و نمایندگانی از اتاق‌های سه‌گانه بخش خصوصی و تعاونی، کارویژه‌ای ستادی را بر عهده گرفته‌اند؛ این کارویژه عبارت است از ساماندهی نظام مجوزها و کلیه خدمات و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی و حذف مجوزهای غیرضروری و تسهیل و تسریع صدور آنها.

سوم - ساماندهی مجوزها و خدمات دستگاه‌های اجرایی، موضوعی است که سال‌هاست مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران بوده و مصوبات متعددی در سطوح مختلف و توسط دستگاه‌های متعدد در خصوص آن به تصویب رسیده است. به نظر می‌رسد این تعدد و تکرر نهادی، منجر به موازی‌کاری و همپوشانی‌هایی شده است که کارویژه اصلی را تحت تأثیر قرار داده است. در واقع می‌توان گفت تعدد و تکرر نهادهایی که طبق قوانین و مقررات، مأموریت‌هایی یکسان و مشابه را بر عهده دارند، به جای همکاری و هم‌افزایی، منجر به ایجاد تعارض‌ها و اختلاف صلاحیت‌هایی شده است که در مجموع، نتیجه مورد نظر سیاستگذار و قانونگذار را تأمین نکرده است؛ به ویژه در مواردی همچون ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی که نهادهای متعددی دخیل بوده و منافع بعضاً متعارض دارند.

کم‌وبیش اتفاقی شبیه ایجاد و مدیریت سامانه‌های مربوط به تجارت فرامرزی، در سامانه‌های مجوزهای کسب‌وکار نیز رخ داده است. در موضوع تجارت فرامرزی، یکی از مهم‌ترین موانع برای یکپارچگی نهادی در جهت تسهیل و تسریع و سلامت سامانه‌های مربوط، اختلاف صلاحیتی بین وزارت صنعت، معدن و تجارت و گمرک جمهوری اسلامی ایران (وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی) است. به این ترتیب که وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت هم‌اکنون «سامانه جامع تجارت ایران»^۱ را راه‌اندازی کرده و مدیریت می‌کند؛ اما هم‌زمان، سامانه‌ای با عنوان «سامانه جامع امور گمرکی (پنجره واحد تجارت فرامرزی) توسط گمرک راه‌اندازی شده و مدیریت می‌شود.^۲ این اختلاف صلاحیتی قدیمی^۳، همچنان لاینحل باقی‌مانده و موجب عدم کارایی و عدم شفافیت‌هایی در ساماندهی الکترونیک تجارت فرامرزی شده است.

۱. در سامانه جامع تجارت ایران، لینک سامانه‌ها به این شرح بارگذاری شده است: سامانه تجارت خارجی، سامانه تجارت داخلی، سامانه شناسه کالا، سامانه انبارها و سامانه مجوزها؛ رک.: به آدرس اینترنتی:

<http://www.nts.w.ir>

۲. در آدرس اینترنتی زیر:

<http://epl.irica.ir>

۳. این اختلافات تا آنجا بود که در بهمن‌ماه ۱۳۹۵، وزیر صنعت، معدن و تجارت (وقت) در نامه‌ای خطاب به وزیر امور اقتصادی و دارایی [وقت] خواستار توقف سامانه پنجره واحد گمرکی و جایگزین شدن سامانه جامع تجارت شده بود. اما وزیر امور اقتصادی و دارایی استدلال کرد که گمرک، متولی پنجره واحد تجارت فرامرزی است؛ رک.: وب‌سایت عیارآنلاین، مورخ ۱۹ بهمن‌ماه ۱۳۹۵؛ قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

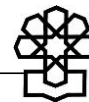
<http://ayaronline.ir/1395/11/227834.html>

در موضوع سامانه پنجره واحد مجوزهای کسب‌وکار و ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و خدمات نیز چنانکه در بخش چهارم گزارش شرح داده شد، نهادهایی از قبیل هیئت مقررات‌زدایی و تشکیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، شورای اجرایی فناوری اطلاعات، سازمان امور اداری و استخدامی، شورای عالی فضای مجازی، وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و در سطحی دیگر هیئت وزیران، مصوباتی در این خصوص به تصویب رسانده و اقداماتی صورت داده‌اند. با توجه به این واقعیت که بعد از گذشت مدت‌زمان طولانی، همچنان یکی از ابتدایی‌ترین ملزومات فرایند الکترونیکی کردن مجوزها و خدمات، یعنی «شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی» (ر.ک.: کادر ۶ گزارش) به انجام نرسیده است، می‌توان به این جمع‌بندی رسید که باید در نهادهای ذی‌صلاح در این خصوص و صلاحیت‌های آنان، تجدیدنظر اساسی صورت گیرد.

چهارم - تجدیدنظر اساسی در نهادهای متولی مجوززدایی - که با شرایط امروزی کسب‌وکارها اکنون بیش از پیش ضرورت دارد - مستلزم مواجهه کارشناسی و بدون ملاحظات سازمانی و... با مهم‌ترین نهاد قانونی مربوط، یعنی «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» است. در گزارش توضیح داده شد که هیئت مذکور توفیقی در «مجوززدایی» نداشته است. مصوبات هیئت مقررات‌زدایی از بدو شکل‌گیری تاکنون (ر.ک.: جدول ۱ گزارش) و کیفیت اجرای آنها، نشانگر آن است که این هیئت در انجام مأموریت خود توفیقی حاصل نکرده است. بدین شرح که مصوبات هیئت در ادغام یا حذف برخی از مجوزها، اولاً توسط برخی از دستگاه‌ها ملاک عمل قرار نگرفته است و ثانیاً، تأثیری ملموس در کاهش فرایند دست‌وپاگیر صدور مجوزها برای کسب‌وکار نداشته است. با توجه به آنچه در گزارش توضیح داده شد، پیش‌بینی می‌شود به دلایل زیر، همچنان به توفیقی در این مسیر نائل نخواهد شد:

اولاً، ترکیب هیئت مقررات‌زدایی (ر.ک.: بند «۵-۱-۲» گزارش) متشکل از شخصیت‌هایی حقوقی است که فاقد وصف ستادی، به ویژه در دولت، هستند. برخورداری از ضمانت اجرای مؤثر مصوباتی با اوصاف مصوبات هیئت مقررات‌زدایی، مستلزم وجود نهادی است که به نوعی از لحاظ سلسله‌مراتبی، در قامت ستاد و نهادی فرابخشی و عالی‌تر از وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی قرار گیرد. در غیر این صورت، نمی‌توان اجرا و اثربخشی مصوبات آن هیئت را توسط دستگاه‌های هم‌عرض انتظار داشت.

ثانیاً، دقت در مصوبات نهادهای مسئول دولت الکترونیک، به ویژه هیئت وزیران، نشانگر آن است که جایگاه هیئت مقررات‌زدایی همچنان مورد شناسایی قرار نگرفته یا دست‌کم، مبهم است. برای مثال در «برنامه جامع اصلاح نظام اداری» (مصوبه شورای عالی اداری در مردادماه ۱۳۹۵)، برای اقدام «شناسنامه‌دار کردن خدمات دستگاه‌های اجرایی»، سازمان اداری و استخدامی به عنوان دستگاه مسئول مقرر شده است و نامی از هیئت مقررات‌زدایی به میان نیامده است (ر.ک.: بند «۱۲-۴» گزارش). حتی در مصوبه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (مصوب تیرماه ۱۳۹۶)، با عنوان «دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار



کشور» با اینکه در ماده (۷) آن به ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... و ماده (۳) قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی اشاره شده است، هیچ ارجاعی به هیئت مقررات‌زدایی یا مصوبات آن صورت نگرفته است. آنچه در نظام مقررات‌گذاری مربوط به مجوزها رخ داده، بیانگر فقدان ارتباط نظام‌مند هیئت مقررات‌زدایی با دیگر نهادهای مربوط در دولت و به طور کلی حکومت است. به عبارت دقیق‌تر، نمی‌توان سلسله‌مراتب نهادهای مسئول ساماندهی مجوزها و به طور خاص هیئت مقررات‌زدایی و طبعاً ارزش مصوبات آنها را به لحاظ حقوقی، مشخص کرد.

پنجم - تصویبنامه مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴ هیئت وزیران (ر.ک.: بند «۷-۴» همین گزارش) نشان داد که مجوززدایی با تکیه در نهادهای موجود، امری شدنی است. در تصویبنامه مذکور برای هریک از دستگاه‌ها وظایفی مقرر شد و دست‌کم منجر به تعبیه سازوکاری اجرایی در بهبود نماگر شروع انجام کسب‌وکار، یعنی ایجاد «پنجره واحد شروع کسب‌وکار» شد. فرایند صورت‌گرفته نشان‌دهنده این است که اگر اراده‌ای مبنی بر تسهیل فرایند صدور مجوزها به اصلاح مقررات دست‌وپاگیر اداری وجود داشته باشد، این اصلاحات می‌تواند توسط نهادهای موجود انجام شود و نیازی به تشکیل نهادهای جدید نیست. تجربه کره جنوبی در ایجاد و تکمیل دولت الکترونیک نیز نشان می‌دهد که «اراده قوی رئیس‌جمهور برای اصلاحات در دولت»، در کنار دو عامل انتظار مردم برای دولت الکترونیک و نفوذ دستگاه‌های تلفن همراه در بین مردم، سه عامل مؤثر در توفیق ایجاد دولت الکترونیک در کره جنوبی بود.^۱

ششم - محول کردن وظایفی که جزء وظایف ذاتی دولت محسوب می‌شوند، به نهادهایی که به هیچ‌وجه متناظر با نهادهای ستادی دولتی نیستند، صرفاً باعث هدررفت منابع و از دست‌رفتن زمان خواهد شد. علاوه بر این، نظام مسئولیت و پاسخگویی نیز مختل خواهد شد؛ چراکه چه‌بسا عذر دولت برای عدم انجام وظایف ذاتی خود، محول شدن آنها به نهادهایی خارج از دولت و نداشتن تکلیفی در این خصوص باشد. مطالعات و بررسی‌های انجام شده در خصوص موضوع مورد بحث نشان می‌دهد تسهیل و تسریع صدور مجوزهای کسب‌وکار، وظیفه‌ای است که باید توسط دولت و دستگاه‌های وابسته به دولت صورت گیرد و واگذاری آن به هیئت مقررات‌زدایی، راهکاری اساساً خطا و بی‌نتیجه بوده است.

می‌توان در مقابل ادعای مطرح شده استدلال کرد که در مواردی، قوه قضائیه یا نهادهای دیگر خارج از قوه مجریه، حلقه‌ای در نظام مجوزدهی در کشور محسوب می‌شوند و امر و نهی توسط قوه مجریه به قوای دیگر، مغایر با اصول قانون اساسی، به ویژه اصل تفکیک قوا، است. این استدلال، گرچه درست و منطقی است، اما به آن اندازه قدرتمند نیست که ایجاد و تأسیس نهادی مانند هیئت مقررات‌زدایی را برای انجام کارویژه مجوززدایی توجیه کند. چراکه هم‌اکنون نیز این نهاد با ترکیبی خاص، به نحوی با محوریت قوه مجریه (به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و استقرار دبیرخانه‌ای در معاونت امور اقتصادی و دارایی) شکل گرفته و مشغول فعالیت است. از سوی دیگر، بی‌تردید، چنانکه مجوززدایی فقط

در وزارتخانه‌های اصلی مربوط به کسب‌وکار (از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت جهاد کشاورزی، وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات) و صرفاً در خصوص مجوزهایی که توسط فعالان اقتصادی بیشتر مورد مطالبه است صورت گیرد، گامی بسیار اساسی در جهت رفع معضلات پیش روی کسب‌وکارها برداشته خواهد شد.

عملکرد هیئت مقررات‌زدایی در طول سال‌های گذشته، بیانگر عدم تعادل میان هزینه‌ها و فواید تشکیل هیئتی خاص برای انجام کارویژه مجوززدایی بوده است. به این ترتیب که گرچه عضویت دو نماینده مجلس شورای اسلامی و نمایندگان دستگاه‌های نظارتی و اتاق‌های سه‌گانه بخش خصوصی و تعاونی، باعث شده دیدگاه‌هایی فراقوه‌ای و فرادستگاهی در جلسات مطرح شود و در بندهایی از مصوبات نیز بازتاب داشته باشد، اما هزینه‌های آن به مراتب سنگین‌تر و غیرقابل چشم‌پوشی بوده است. هزینه تشکیل هیئت مقررات‌زدایی با ترکیب فعلی و وظایف قانونی فعلی - که امکان انجام آن وظایف نیز در عمل وجود نداشته است - باعث شده نظام وقت‌گیر، پرهزینه و دست‌وپاگیر صدور مجوزها، همچنان در محیط کسب‌وکار کشور حاکم باشد و مانعی برای کسب‌وکارها محسوب شود و موجبات نارضایتی از بوروکراسی ناکارآمد کشور را بیش از پیش فراهم کند.

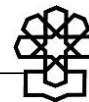
کادر ۷. مهم‌ترین معضل در مسیر مجوززدایی در ایران

مهم‌ترین دلیل ناکامی در انجام فرایند ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، فقدان متولی ستادی و با قدرت نفوذ کافی برای هماهنگی و یکپارچگی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها بوده است. به بیان دیگر، وظایف و اختیارات برشمرده شده برای هیئت مقررات‌زدایی طبق قوانین جاری، وظایف و اختیاراتی مختص به نهادی با ویژگی‌های ستادی و دارای قابلیت هماهنگ‌کنندگی و انسجام‌بخشی به نهادهای متعدد مسئول صدور مجوز در کشور است و به همین دلیل است که قابلیت انجام آن وظایف و اختیارات برای هیئت مقررات‌زدایی وجود ندارد.

پیشنهاد

پیشنهادی که می‌تواند به حل معضل نبود نهادی با ویژگی‌های ستادی و هماهنگ‌کننده در مجوززدایی بینجامد، استفاده از ظرفیت اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی^۱ (تعیین نماینده ویژه توسط رئیس‌جمهور) در این خصوص است. با توجه به این واقعیت که بر حسب تجربیات مکرر، نهادهای ستادی دولت (برای مثال، سازمان امور اداری و استخدامی)، از قابلیت ایفای تکالیفی همچون مجوززدایی برخوردار نیستند، پیشنهاد می‌شود این کارویژه بر عهده نماینده ویژه رئیس‌جمهور قرار گیرد.

۱. طبق این اصل یکصدویست‌وهفتم قانون اساسی: «رئیس‌جمهور می‌تواند در موارد خاص، بر حسب ضرورت یا تصویب هیئت وزیران، نماینده، یا نمایندگان ویژه با اختیارات مشخص تعیین نماید. در این موارد تصمیمات نماینده یا نمایندگان مذکور در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت وزیران خواهد بود.»



به طور دقیق‌تر، پیشنهاد می‌شود در این مسیر، از یکی از مهم‌ترین نهاد موجود در رابطه با موضوع مورد بحث، یعنی «مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار» استفاده شود. این مرکز پس از تأسیس، اقدامات قابل‌تقدیری در خصوص الکترونیکی کردن فرایندهای صدور مجوزها و استعلامات صورت داده است، اما به دلیل جایگاه سازمانی بخشی، یعنی وابستگی به معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، قادر به ایفای نقش مؤثری به عنوان نهاد متولی ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها نبوده است. مرکز ملی مطالعات و پایش و بهبود محیط کسب‌وکار می‌تواند به نهادی ستادی و زیر نظر رئیس‌جمهور یا نماینده ویژه رئیس‌جمهور تبدیل شود. ضرورت ساماندهی، شفافیت و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار برای رونق تولید و رشد اقتصادی، دارای آنچنان اهمیتی است که باید تدبیری فوری و اثربخش برای انجام آن اندیشیده و اجرا شود.

منابع و مآخذ

الف) کتب، مقالات و گزارش‌ها

۱. بانک جهانی. «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، در: احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار، تهران، جهاد دانشگاهی، واحد تهران، ۱۳۸۷.
۲. بانک جهانی. «از اقتصاد رانتهی به اقتصاد رقابتی: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی‌جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴، بهمن‌ماه ۱۳۹۲.
۳. بانک جهانی. «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (بر اساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶، مردادماه ۱۳۹۳.
۴. «پیشنهاد برای قفل‌های کسب‌وکار: معاونت طرح و برنامه وزارت صمت در گزارشی ارائه کرد»، دنیای اقتصاد (روزنامه)، ۱۳۹۸/۲/۴.
۵. «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد»، دنیای اقتصاد (روزنامه)، ۱۳۹۸/۲/۳.
۶. جواد، شاهین. «ضرورت تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار (ناظر به متن پیشنهادی برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۴۵۴، دی‌ماه ۱۳۹۲.
۷. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم). مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح، جلد اول، تهران، معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور، پاییز ۱۳۹۶.
۸. راسخ، محمد و سیدمجتبی حسینی‌کرایبی. «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق) دوره جدید، سال بیست‌ودوم، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۴.
۹. سازمان برنامه و بودجه کشور. گزارش عملکرد قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۵، جلد اول، حوزه فرابخشی، تهران، سازمان برنامه و بودجه کشور، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۶.
۱۰. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، «از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵.

۱۱. شمس، عبدالحمید. مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۱، ص ۸۵.
۱۲. شمس، عبدالحمید. نظری بر پیامدهای دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۵.
۱۳. فیروزی، علی (تهیه و تنظیم). «گزارش عملکرد مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار کشور»، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، کد گزارش: ۹۷۵۵۸۹۵۳۲، آبان‌ماه ۱۳۹۷.
۱۴. فیروزی، علی. «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، شهریورماه ۱۳۹۴.
۱۵. کلاتری، محسن. بررسی مشارکت بخش‌های نظام اقتصادی در فرایند خصوصی‌سازی در ایران طی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۸۰ (با تأکید بر جایگاه بخش خصوصی واقعی)، تهران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۱.
۱۶. کوزه‌گر کالجی، ولی. «مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان: انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با همکاری سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان، کد گزارش: ۱۵۱ - ۹۷، فروردین‌ماه ۱۳۹۸.
۱۷. گسترش تجارت (روزنامه)، «معاون وزیر اقتصاد به بخش‌های دولتی و خصوصی انتقاد کرد: مقاومت در برابر حذف مجوزهای زائد»، ۱۳۹۷/۴/۲۷.
۱۸. لی. یانگ بی. دولت الکترونیکی در کره جنوبی از شروع تا توسعه، ترجمه علیرضا شاهپری و طیبه فقیه‌نجفی، تهران، دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی‌تکنیک تهران)، ۱۳۹۴.
۱۹. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم)، معرفی و گزارش پیشرفت پروژه «پیشخوان خدمات دولت و مجوزهای کشور»، کد گزارش ۲-۹۸۵۵۸۹۱۱۰، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۸.
۲۰. مرکزالمیری، احمد. «چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۰۶۸، شهریورماه ۱۳۹۷، صص ۲۷-۲۲.
۲۱. مرکزالمیری، احمد. «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷.
۲۲. مرکزالمیری، احمد. «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵.
۲۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی (معاونت امور اقتصادی). «مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فعالیت هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و مرکز ملی پایش محیط کسب‌وکار»، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.
۲۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران. راهنمای سرمایه‌گذاری در ایران (نسخه دوم) بر اساس ماده (۷) قانون اصل ۴۴؛ فرایندها و گردش کار صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی، مهرماه ۱۳۸۸.
۲۵. هنرور، روح‌الله و سید محمدحسین قریشی. «یکپارچگی اطلاعات و اصلاح ساختار نظام اداری: به سوی الگوی حکمرانی دیجیتال»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۶۱۷۹، آذرماه ۱۳۹۷.



۲۶. هو، آنه. «قیمت انجام کسب‌وکار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب‌وکار در ویتنام»، ترجمه علیرضا حمزه، معاونت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴.
۲۷. یانکوف، سایمون و رافائل لاپورتا و فلورانسو لویز - دو - سیلانس و آندری شلیفر. «مقررات ورود به کسب‌وکار»، ترجمه جواد یارمحمدی و سید محمدرضا حسینی، در: سید محمدرضا حسینی (گردآورنده، مترجم)، حقوق و اقتصاد کسب‌وکار: بنیان‌های نظری شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، تهران، چالش، ۱۳۹۶.
۲۸. یونگ، کارن. «دولت مقرراتگذار»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۹۲۰، فروردین‌ماه ۱۳۹۲.

ب) قوانین

۱. «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵.
۲. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱.
۳. «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴)» مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۴. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)»، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۵. «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶.
۶. «قانون دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری»، مصوب ۱۳۹۸/۱/۲۶.
۷. «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰.
۸. «قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹.
۹. «قانون مدیریت خدمات کشوری»، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸.
۱۰. «قانون وظایف و اختیارات وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات»، مصوب ۱۳۸۲/۹/۱۹.

ج) مقررات

۱. ابلاغیه وزیر امور اقتصادی و دارایی شماره ۱۷۳۹۶، مورخ ۱۳۹۷/۲/۵.
۲. آیین‌نامه اجرایی استقرار چارچوب تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی جمهوری اسلامی ایران (EGIF: E-) Government Interoperability Framework)، یازدهمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، مورخ ۱۳۹۷/۱/۲۷.
۳. آیین‌نامه اجرایی ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، تصویب‌نامه کمیسیون موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی، شماره ۹۹۵۹۵/ت۹۹۵۹۵/۴۱۳۳۶ ک مورخ ۱۳۸۸/۵/۱۷.
۴. آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی» مصوبه شورای عالی اداری (مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۰).
۵. آیین‌نامه اجرایی احصای کلیه استعلامات و ایجاد نظام استانداردهای تبادل اطلاعات بین دستگاهی، مصوب شورای عالی مجازی، جلسه شماره پنجاه‌وچهار، مورخ ۱۳۹۷/۹/۲۴.
۶. برنامه جامع اصلاح نظام اداری - دوره دوم، مصوب شورای عالی اداری در یکصد و هشتاد و دومین جلسه، مورخ ۱۳۹۷/۵/۳۰.
۷. تصویب‌نامه هیئت وزیران، شماره ۱۲۷۶۷۵/ت۵۰۶۴۲ هـ مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴.
۸. تصویب‌نامه هیئت وزیران، شماره ۲۳۱۱۰/ت۵۳۰۷۹ هـ مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴.

۹. دستورالعمل استقرار و توسعه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار کشور، مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۶.
۱۰. ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی، مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات، مصوب ۱۳۹۳/۶/۱۱.
۱۱. مصوبه شورای عالی فضای مجازی، شماره: ۱۰۲۹۲/۹۵/ش، مورخ ۱۱ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵.
۱۲. مصوبه هیئت مقررات‌زدایی در خصوص تعیین تکلیف پنجره واحد صدور مجوزها و ارائه خدمات کشور، جلسه بیست‌وسوم، مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۸.
۱۳. مصوبه هیئت وزیران، مصوبه شماره ۱۰۵۸۱۶/ت/۵۴۶۰۷ هـ مورخ ۱۳۹۶/۸/۲۵.
۱۴. نقشه راه اصلاح نظام اداری، تصویب‌نامه شورای عالی اداری، مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۱۴.

د) پایگاه‌های اینترنتی

1. <http://ayaronline.ir/1395/11/227834.html>
2. <http://e1.tax.gov.ir/pages/action/show/414>
3. <http://epl.irica.ir>
4. <http://sherkat.ssaa.ir/Default.aspx?tabid=3721&ctl=Edit&mid=10512&Code=15898>
5. <http://www.irna.ir/fa/News/83106872>
6. <http://www.ntsw.ir>
7. <https://www.mehrnews.com/news/4557138/>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۴۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه تنظیم رقابت و محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

اظهار نظر کننده داخل مرکز: موسی شهبازی غیاثی

واژه‌های کلیدی:

۱. مجوزهای کسب‌وکار
۲. محیط کسب‌وکار
۳. نظارت
۴. سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی
۵. وزارت امور اقتصادی و دارایی
۶. مقررات‌زدایی
۷. مجوززدایی
۸. خدمات



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۰۳/۱۸