

مجوززدایی به مثابه مقررات زدایی: تحلیل مفهومی مقررات زدایی در ایران

احمد مرکزالمیری*

نوع مقاله: علمی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۴/۹	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۱۱/۹	شماره صفحه: ۲۱۴-۱۸۱
-----------------	------------------------	------------------------	---------------------

صدر مجوزها به عنوان یکی از موانع اصلی کسب و کارها مطرح شده است. آنچه این مقاله برآن متمرکز است، ضرورت تفکیک بین «مقررات زدایی» به معنای عام، از «مجوززدایی» به معنای خاص است. با وجود اینکه «مجوززدایی»، بخشی از «مقررات زدایی» محسوب می شود و در واقع، مجوززدایی پیش نیاز مقررات زدایی محسوب می شود، اما حذف یا لغو قوانین و مقررات مخل و مزاحم تولید و کسب و کار را باید از حذف مجوزهای دست و پاگیر و مخل برای کسب و کار، تفکیک کرد. مقوله مقررات زدایی، نیازمند ورود جدی مجلس و دولت برای شناسایی قوانین و مقررات مخل و مزاحم و به ویژه انجام فرایندها و رویه های «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات» و «ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات» است. اما مقوله مجوززدایی، به طور خاص نیازمند ورود دولت از طریق نهادی ستادی و عالی و همچنین هریک از وزارتخانه ها برای لغو و حذف مجوزهای دست و پاگیر، رویه های ضد رقابتی و رفتارهای مخل محیط کسب و کار است. برخلاف شناسایی و حذف قوانین و مقررات مخل کسب و کار، مجوززدایی با توجه به مختصات بوروکراسی امروز ایران، مستلزم اصلاح رویه ها و ترتیبات نظام اداری است که بسیاری از آنها، ناشی از رفتارهای خلاف قوانین و مقررات و خودسرانه و بی نیاز از اقدام های تقنینی است. توجه بیش از حد به نظام قانونی و تصویب مکرر قوانین و مقررات، سوای آنکه به پدیده آسیب رسان تورم قوانین انجامیده است، سبب نادیده انگاشتن ضعف ها و نقصان های نظام بوروکراسی شده است.

کلیدواژه ها: مقررات زدایی؛ مقررات گذاری؛ مجوززدایی؛ محیط کسب و کار؛ اصل چهل و چهارم قانون اساسی؛ بوروکراسی

* عضو هیئت علمی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛

Email: a.markaz@majles.ir

مقدمه

یکی از گلایه‌های بخش خصوصی و فعالان اقتصادی در ایران، فرایند غیرشفاف، طولانی و پرهزینه اخذ مجوز برای شروع کسب‌وکار بوده است. نظام مجوزدهی در ایران، نظامی مملو از قوانین و مقرراتی است که در هریک، ضرورت اخذ مجوز برای هرگونه فعالیت، بدون قید، شفاف مدارک، شرایط و مدت زمان صدور مجوز آمده است. این محیط حقوقی - اداری، آسیب‌های بسیاری برای محیط کسب‌وکار به همراه داشته و دارد.

از زمان تصویب «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، موضوع سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار و به‌طور 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 نهادهای مختلف و تلاش‌های انجام گرفته، همچنان معضل «مجوزهای دست‌وپاگیر و مخمل تولید» یکی از معضلات جدی محیط کسب‌وکار شمرده می‌شود. به‌طوری‌که اخیراً، در یکی از هفت محور اعلام شده 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» تأکید کرده‌اند (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۸/۲/۳).

در ایران، ابتدا کارویژه نظارت بر سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار به موجب ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) به هیئتی با عنوان «هیئت نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها و پروانه فعالیت‌های اقتصادی» سپرده شد. سپس ترکیب هیئت مذکور و اختیارات آن، طبق تبصره «۳» ماده (۱) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶)، (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و همچنین ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مورد بازنگری قرار گرفت و عنوان هیئت مذکور، به «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»

تغییر یافت. این هیئت به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و نماینده تام‌الاختیار دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کل کشور، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رؤسای اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اتاق تعاون مرکزی ایران و اتاق اصناف موظف شد «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند آنها را به نحوی تسهیل و هزینه‌های آن را تقلیل دهد تا صدور مجوز کسب و کار با حداقل هزینه و مراحل، به صورت غیرحضوری و در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد» (تبصره «۳» اصلاحی «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»). این وظیفه مهم طبق گزارش‌های نظارتی، همچنان به انجام نرسیده است (دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار، ۱۳۹۶) و مفاد مصوبات هیئت مقررات زدایی 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 کسب و کار نداشته است (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷).

بنابر اظهارات رئیس مرکز ملی مطالعات پایش و بهبود محیط کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی، «در مجموع ۲۱۱۱ عنوان مجوز در کل دستگاه‌های مرتبط با مجوزدهی احصا شده است... از این تعداد، ۶۰۰ مجوز غیرضروری حذف و ادغام شدند تا تعداد کلی مجوزها در کشور به عدد ۱۵۸۲ کاهش یابد. اما با وجود این تعدیل، همچنان فعالان اقتصادی درگیر موانع فراوانی برای راه‌اندازی و تداوم یک فعالیت اقتصادی هستند. این کج‌کارکردی از آنجایی نشئت می‌گیرد که در پس این مجوزهای آشکار، چند هزار مدرک و استعلام نهفته است که هر متقاضی مجبور است لیست بلندبالایی از آنها را در یک روند پیچیده تهیه کند... مطابق نقشه استعلامات مجوزهای کشور اگر فردی برای یک بار بخواهد ۱۵۸۲ مجوز را دریافت کند، باید ۱۰۵۹۰ مدرک و استعلام مختلف را برای ارائه به نهادهای متولی جمع‌آوری کند» (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷/۱۰/۲۵). در «نقشه راه عملیاتی بهبود محیط کسب و کار» - که

مورخ ۱۳۹۸/۴/۹ وزیر امور اقتصادی و دارایی رونمایی کرد - نیز فهرستی از مشکلات و چالش‌های وضع موجود در نظام مجوزدهی کشور آمده است که برخی از آنها عبارتند از: «عدم وجود وحدت فرماندهی در نظام مجوزدهی کشور (وجود دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی موازی)؛ نبود قوانین لازم و کافی فراقوه‌ای در حوزه مجوزها؛ نبود وحدت رویه در فرایند صدور، تمدید، لغو و ... برای عنوان مجوزهای یکسان در کشور؛ نبود ضمانت‌های قابل اجرا در قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با حوزه صدور مجوز برای متخلفان از تمکین آنها؛ وجود قوانین، مقررات و دستورالعمل‌های موازی، متداخل و متزاحم در مراجع صدور مجوز» (مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، ۱۳۹۸: ۱۴-۱۳).

از سوی دیگر، گلایه‌ها و شکایات بسیاری در بین فعالان اقتصادی درخصوص تعلل دستگاه‌های اجرایی، مراحل و مدارک غیرشفاف و زمان‌بر، هزینه‌های نامشخص و در مواردی، فساد در فرایندهای مجوزدهی (اعم از تبعیض، رشوه و ...) وجود دارد. برای نمونه، نتایج یک نظرسنجی از فعالان اقتصادی نشان می‌دهد بیش از ۸۵ درصد از افراد شرکت‌کننده با مشکل مجوزهای کسب و کار مواجه بوده‌اند و ۳۲/۵ درصد از آنها سطح مشکل را «بسیار زیاد» ارزیابی کرده‌اند.^۱

سؤال مهم این است که چرا با وجود توجه سیاستگذار و قانونگذار به مسئله مجوزها، همچنان این مسئله لاینحل باقی مانده و انجام آن در برنامه‌های آتی وزارتخانه‌ها و به‌طور کلی دولت قرار دارد؟ در این مقاله، تلاش شده با تحلیلی مفهومی، یکی از دلایل اصلی این عدم توفیق واکاوی شود. به این شرح که به‌نظر می‌رسد در قوانین و مقررات مربوط، دو مقوله «مقررات زدایی» و «مجوز زدایی» با یکدیگر خلط شده و در تدوین احکام قانونی و مقرراتی و همچنین نهادهای مجری، کاستی‌ها و نواقصی پدید آمده است. در این نوشتار، از روش کیفی (توصیفی - تحلیلی) بهره‌گیری شده و جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از منابع موجود کتابخانه‌ای است.

۱. این نظرسنجی، اخیراً به سفارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران انجام شده است. جمعیت آماری این پژوهش، شامل همه اعضای اتاق تهران است که مشتمل بر ۱۷۶۲۶ نفر هستند. از این تعداد، بیش از ۷۷ درصد در گروه فعالیت بازرگانی، ۲۰/۶ درصد در گروه فعالیت صنعت، ۱/۴۵ درصد در گروه فعالیت کشاورزی و کمتر از ۱ درصد در گروه فعالیت معدن اشتغال دارند (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، ۱۳۹۸: ۴۴-۳۰).

بر این اساس ابتدا، سطوح مفهومی «مقررات‌زدایی» متناظر با سطوح مقررات‌گذاری شرح داده شده و مفهوم «مجوززدایی» تبیین شده است. سپس به تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب‌وکار با استناد به مطالعات متعددی که در این موضوع انجام شده می‌پردازد. همچنین تأثیر شاخص‌های ارزیابی‌کننده بین‌المللی محیط کسب‌وکار بر اصلاح نظام مجوزها پرداخته می‌شود. مجوززدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده‌سازی اداری، بحث دیگری است. در گفتار پایانی، سهم اصلاح قوانین و مقررات در تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مورد بررسی قرار گرفته است و در نهایت نکاتی جمع‌بندی و نتیجه‌گیری شده است.

۱. تحلیل مفهومی: مقررات‌زدایی یا مجوززدایی؟

اصطلاح «مقررات‌زدایی»،^۱ همچون «مقررات‌گذاری»،^۲ مفهومی پرابهام 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 نمودن، انعطاف‌پذیر کردن، سبک کردن قوانین و مقررات، کاهش تشریفات اداری، ورود بخش خصوصی به بخش‌هایی از دولت و گسترش رقابت و حتی خصوصی‌سازی و ادغام سازمان‌های موازی (شمس، ۱۳۸۱: ۸۵).

در ابتدای نوشتار، تلاش برای این است که با سطح‌بندی مفهوم مقررات‌زدایی در پرتو سطح‌بندی‌های مفهومی صورت گرفته 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.

1. Deregulation

2. Egulation

۱-۱. سطوح مقررات گذاری

مقررات گذاری را می توان در سه سطح مورد توجه قرار داد:

سطح اول مقررات گذاری، سطح عام، به معنای تنظیم الزام آور رفتار اجتماعی است. این مفهوم عام، در آثار نظری حقوقی برای اشاره به چیستی قانون و نظام حقوقی به کار می رود. در این سطح، مباحث کلان مربوط به مرزها و روابط اخلاق، مذهب و قانون و همچنین مباحث چالش برانگیزی همچون حدود مداخله قانون در حوزه خصوصی مطرح می شود.

سطح دوم، سطح خاص، مقررات گذاری به معنای نظام حقوقی ناظر بر دخالت در سازوکار آزاد اقتصاد است. در این معنا، مقررات گذاری هم بر نظام حقوقی تنظیم اقتصاد اطلاق می شود و هم بر دخالت قانونگذارانه در بازار. مداخله حکومت در بازار و تنظیم اقتصاد، به دو شیوه حقوقی و فراحقوقی انجام شدنی است. شایان ذکر است در اینجا، شیوه حقوقی به معنای مجموعه ساده ای از قواعد حقوقی نیست، بلکه طیف گسترده ای از اعمال و مقررات حقوقی مانند قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقامات عمومی، مذاکرات، اعمال اجرایی و اسناد سیاستی را دربرمی گیرد. در ایران، می توان «قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۶) را مقررات گذاری در سطوح دوم و سوم دانست؛ چراکه در پی تنظیم اقتصاد از طریق قانون است (راسخ و حسینی کرابی، ۱۳۹۴: ۷). مقررات گذاری در سطح سوم، یعنی سطح اخص، به معنای تنظیم اقتصاد با ابزار «مقره» است. در اینجا منظور از «مقره»، مصوبات سازمان ها و نهادهای اداری (اغلب وابسته به قوه مجریه) است (همان: ۳۰-۲۹).

۱-۲. سطوح مقررات زدایی

مفهوم مقررات زدایی با توجه به سطوح متناظر آن در مفهوم مقررات گذاری به این شرح است: سطح اول، سطح عام مقررات زدایی، 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 می کند حوزه خصوصی فراختری برای شهروندان به رسمیت بشناسد و

تاحدممکن پرهیز کند از مداخله قانونی در حوزه‌هایی که جزئی از حوزه خصوصی یا اخلاقیات محسوب می‌شود. موضوع‌هایی از قبیل آزادی یا ممنوعیت سقط جنین یا اتانازی (یا مرگ از روی ترحم) که در طول سال‌های اخیر همواره از موضوع‌های مجادله برانگیز است، از جمله این موارد به شمار می‌رود. این سطح عالی مقررات زدایی، موضوع این نوشتار نیست.

سطح دوم، سطح خاص مقررات زدایی، ناظر بر کاهش مداخلات دولت در اقتصاد با رویکرد آزادسازی، خصوصی‌سازی و ... از طریق ابزارهای سیاستی و قانونی است. در این سطح، مقررات زدایی به‌ویژه از طریق تصویب قوانینی انجام می‌گیرد که در مجموع، سبب شکل‌گیری فضای بازتر و آزادتری در اقتصاد خواهند شد. این قوانین، بخش خصوصی را ترغیب خواهند کرد که به‌نحو گسترده‌تری به سرمایه‌گذاری و فعالیت اقتصادی روی آورد و جایگزین دولت در بخش‌هایی شود که به دلایل مختلف، دولت تصمیم به عدم مداخله در آن بخش‌ها را دارد. سطح خاص مقررات زدایی 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 مقررات زدایی در سطح دوم، ناظر به هرگونه ابزار و تدبیری برای کاهش مداخله دولت در اقتصاد است که بعضاً مستلزم مقررات‌گذاری است. برای نمونه، در «فرهنگ حقوق و اقتصاد پالگریو»، «مقررات‌گذاری» به معنای وضع کنترل‌های اقتصادی از سوی نهادهای حکومتی بر (معمولاً) کسب‌وکارهای خصوصی تعریف شده است. در مقابل «مقررات زدایی» به معنای حذف (یا سست کردن) این کنترل‌ها تعریف شده است. بخشی از چنین کنترل‌هایی، با هدف کنترل ورود و خروج بنگاه‌ها به صنعت و کنترل قیمت کالاها یا خدمات برای مصرف‌کنندگان انجام می‌گیرد (Keeler and Forman, 1998: 231-232). می‌توان مواردی را ذکر کرد که مقررات زدایی از طریق کاهش قیمت‌ها، پرداخت یارانه‌ها و افزایش تقاضا، در مجموع باعث افزایش کارآمدی در بخش‌هایی مانند حمل‌ونقل شده است (Ibid.: 231).

مطالعه‌ای در خصوص مقررات زدایی در استرالیا نشان می‌دهد دو معنا را می‌توان

از مقررات زدایی تفکیک کرد: اول، بازتنظیم^۱ بازار برای تضمین ایجاد بازارهای جدید و سودآوری بازارهای موجود برای شرکت‌های بزرگ و انحصاری؛ دوم، بازتنظیم اجتماعی شهروندی محدود و سرکوب شده، تا آنجاکه حقوق شهروندان در تعارض با ایجاد شرکت‌های سودآور و بزرگ قرار نگیرد. این امر به معنای بازتوزیع یارانه‌های اجتماعی و ثروت‌های عمومی (اموال و دارایی‌ها و بنگاه‌هایی که مالکیت آنها عمومی است) در راستای پروژه دولت برای اطمینان از سودآوری شرکت‌های بزرگ است (Anderson, 1999: 1). بدین ترتیب، آنچه در استرالیا مقررات زدایی خوانده می‌شود، خصوصی‌سازی و ادغام شرکت‌ها به منظور ایجاد شرکت‌های بزرگ و سودآور و البته متعاقب آن، مقررات‌گذاری برای جبران نقض حقوق شهروندی و به‌ویژه حقوق رقابت است که به دنبال این قبیل خصوصی‌سازی‌ها رخ خواهد داد.

سطح سوم، سطح اخص مقررات زدایی، 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 مقررات زدایی 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 مقررات زدایی را می‌توان در آمریکا در اواخر دهه ۱۹۷۰ ذکر کرد. در این دوران، به دلیل نارضایتی از نهادهای دوران اصلاحات^۲، 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

1. Re-regulation

۲. دوران معروف به «دوره اصلاحات» در آمریکا، به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی اشاره دارد که در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ فرانکلین روزولت پیشنهاد داد. در این دوران، حکومت فدرال ایالات متحده در پاسخ به احساس ناامنی عمیقی که در اثر رکود بزرگ ایجاد شده بود، مسئولیت بیشتری در اقتصاد کشور برعهده گرفت. برنامه اصلاحات از مجموعه فعالیت‌های عمومی و برنامه‌های بیمه اجتماعی تشکیل شده بود که به نحو مؤثری، حکومت فدرال را به طور مستقیم در جایگاه کارفرما و بیمه‌گر نهایی قرار می‌داد (یونگ، ۱۳۹۲: ۱۲).

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 ریاست جمهوری 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 برمی‌گرفت؛ صناعی که به باور منتقدان، هرگز نمی‌بایست موضوع مقررات‌گذاری قرار می‌گرفت. در زمان ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۱-۱۹۸۹) 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» (یونگ، ۱۳۹۲: ۱۳-۱۲).

۱-۳. مجوززدایی به مثابه سطح چهارم مقررات‌زدایی

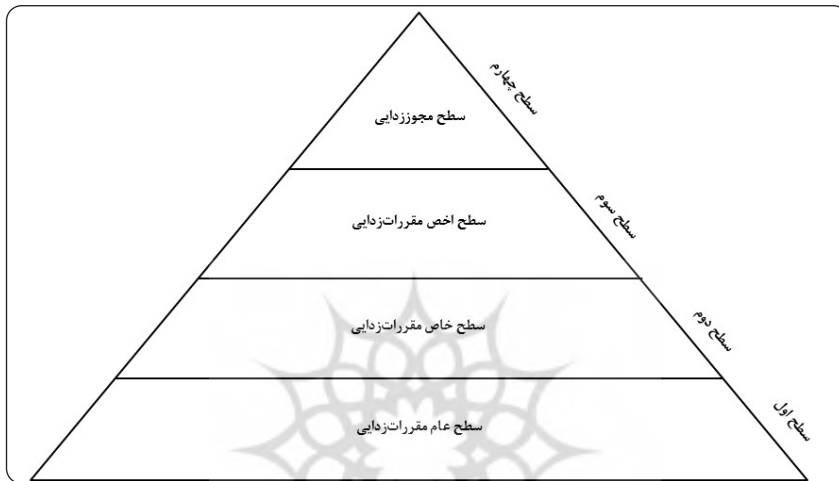
اما سطح چهارم از مقررات‌زدایی را می‌توان با تعبیر «مجوززدایی»^۱ شناسایی کرد؛^۲ بدین معنا که در کشورهایی مانند ایران، متأثر از مشکلات برآمده از بوروکراسی دست‌وپاگیر صدور مجوزهای کسب‌وکار، مسئله پیچیدگی، زمان‌بر بودن و هزینه‌بر بودن صدور مجوزها به عنوان یکی از موانع اصلی کسب‌وکارها مطرح شده و مورد توجه سیاستگذاران و قانونگذاران قرار گرفته است. در ادامه توضیح داده می‌شود که به نظر 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. بنابراین، مجوززدایی به معنای توضیح داده شده، جزئی از مقررات‌زدایی است و هر

1. De-licensing

۲. برای نمونه، رابطه میان مجوززدایی صنعتی، آزادسازی و ارتقای مهارت در هند، در این مقاله بررسی شده است (Chamarbagwala and Sharmay, 2011).

دو، جزئی از مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. در شکل ۱، سطوح چهارگانه مقررات‌زدایی براساس توضیحات پیش‌گفته، نمایش داده شده است.

شکل ۱. سطوح مقررات‌زدایی



شایان ذکر است ادعای مبنی بر «مجوززدایی» به‌عنوان سطح چهارم مقررات‌زدایی و محدودترین و مضیق‌ترین سطح آن، به‌هیچ‌وجه به‌معنای بی‌اهمیت بودن یا نقش کم‌رنگ آن در محیط حقوقی کسب‌وکار نیست. توضیح اینکه هر کسب‌وکاری، با مجوز آغاز می‌شود، رشد می‌کند و پایان می‌یابد. صاحبان کسب‌وکار 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. ازسوی دیگر، ملموس‌ترین معضلات فعالان اقتصادی، در مواجهه با نهادهای اداری در فرایند اخذ مجوز رخ می‌دهد؛ معضلاتی از قبیل زمان‌بر بودن، فسادهای احتمالی به‌ویژه لزوم پرداخت رشوه و دیگر هزینه‌هایی که در مجموع در زمره سنگین‌ترین بارهای اداری محسوب می‌شوند. به‌ویژه اینکه خود فرایند بوروکراتیک، به‌احتمال بسیار زیاد، سبب تأخیرها و هزینه‌های متعدد است؛ چنانکه

رز- آکرمن (۱۳۱: ۱۳۹۴) می‌نویسد: «در این حالت اگر متقاضیان تلاش کنند تا به اول صف برسند یا خدمت بهتری دریافت کنند، انگیزه‌های فساد بروز می‌کند. کارکنان برای بهره‌گیری بیشتر از فرصت‌های فاسد ممکن است تهدید یا اقدام به ایجاد خطوط قرمز به‌عنوان ابزارهایی برای کسب رشوه کنند». این «خطوط قرمز» فراقانونی و در موارد بسیاری خلاف قانون است به طوری که در ادامه خواهد آمد، موانع اصلی در فرایند صدور مجوزها محسوب می‌شود.

بنابر آنچه گفته شد، 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. 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 پراهمیت‌ترین مسائل کسب و کارها تشخیص داده شده و قانونگذار ایرانی را بر آن داشته تا با تصویب قوانین و تشکیل نهادهایی، برای حل آن چاره‌اندیشی کند.

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 (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵)، و انحراف پیش‌آمده از اراده قانونگذار، می‌تواند به‌عنوان نمونه‌ای از موانع ساختاری در این زمینه ذکر شود (برای نمونه، نک: کلانتری، ۱۳۹۱). البته باید گفت به دلیل نواقص نهادها و رویه‌های مجوززدایی، کشور ما همچنان از بهره‌مندی از مزایای این سطح محدود مقررات‌زدایی نیز محروم مانده است.

نکته پایانی در این قسمت اینکه گرچه می‌توان مجوززدایی را به نوعی مقدمه مقررات زدایی (به معنای موسع) دانست، اما امکان انجام هم‌زمان دو فرایند گفته شده نیز وجود دارد. چنانکه تجربه گرجستان را می‌توان تجربه موفق در انجام اصلاحات ساختاری در همه سطوح دانست. در گرجستان، سه دسته اصلاحات در قالب آزادسازی، خصوصی‌سازی و «بوروکراسی زدایی» انجام شد. اصلاحاتی در نظام مالیاتی، نظام تأمین اجتماعی، حجم دولت، بودجه، ساختار وزارتخانه‌ها، دستمزدها، صندوق‌های بازنشستگی، صنایع آب، مخابرات، راه‌آهن و... همگی به همراه تسهیل در صدور مجوزهای کسب‌وکار صورت گرفت. حذف فرایند اخذ دست‌وپاگیر مجوزهای متعدد برای شروع کسب‌وکار و همچنین برای دریافت برخی خدمات، یکی از مهم‌ترین نقاط تمرکز سیاستگذاران بود که در نتیجه آن، بازه محدودی، نرخ رشد مثبت شرکت‌های جدید افزایش یافت (اقتصادنیوز، ۱۳۹۷/۷/۹).^۱ امکان انجام هم‌زمان سطوح مقررات زدایی، نیازمند وجود شرایطی است که کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه، کمتر از آنها برخوردارند.

۲. تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب‌وکار

مجوزدهی، رویه‌ای است که مستلزم تأیید پیشینی توسط مقام دولتی برای تأسیس و انجام یک کسب‌وکار یا فعالیت‌های دیگر است (OECD, 2003: 32). در اولویت قرار گرفتن اصلاح نظام مجوزهای کسب‌وکار و رویه‌های مجوزدهی، مبتنی بر مطالعات متعدد داخلی و بین‌المللی در راستای اهمیت نظام روان، سریع، کم‌هزینه و سالم مجوزدهی برای بهبود محیط کسب‌وکار بوده است. به‌ویژه از منظر مجوزهای شروع کسب‌وکار، ادعای مطرح شده

۱. بررسی رتبه گرجستان در نماگر «شروع کسب‌وکار» در «شاخص انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، نشانگر این جهش است؛ به‌این ترتیب که با وجود اینکه نام گرجستان در گزارش سال ۲۰۰۶ در فهرست ۱۰ کشور واجد آسان‌ترین مراحل راه‌اندازی کسب‌وکار نبود و در گزارش ۲۰۰۷، در رتبه ۳۶ قرار داشت، اما در آخرین گزارش پروژه مذکور در سال ۲۰۱۹، گرجستان حائز رتبه دوم در نماگر شروع کسب‌وکار در میان ۱۹۰ کشور ارزیابی شده است و در کل شاخص، در جایگاه ششم قرار گرفته است (World Bank, 2019: 172). نمونه‌ای از اصلاحات در سال ۲۰۱۷ این است که پرداخت هزینه ثبت که پیش‌تر با مرحله ثبت شرکت ادغام شده بود، جدا شده و با مرحله افتتاح حساب ادغام شد؛ یعنی این دو مرحله را می‌توان در یک روز انجام داد (اسلامی‌نیا، ۱۳۹۵: ۸-۷).

به‌کرات مورد تأیید و تأکید قرار گرفته است. توضیح اینکه در نظام‌های مجوزدهی مطلوب، صدور مجوز به‌عنوان 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 را دولت صادر می‌کند؛ ولی مشکل زمانی رخ می‌دهد که فرایندهای اخذ مجوز با اهداف مطلوب مقررات‌گذاری همسو نباشد که در نتیجه، 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 به‌ویژه برای شرکت‌های نوپا و کوچک، الزاماتی دشوار یا حتی غیرقابل دسترس است. این نظام معیوب، به شیوع این شیوه عمل ناکارآمد در سطوح محلی نیز منجر می‌شود و در مجموع، به سدی در برابر رشد و توسعه کسب‌وکارها تبدیل می‌شود (هو، ۱۳۹۴: ۳-۲).

مطالعات بسیار، نشانگر تأثیر نظام مجوزدهی مطلوب کسب‌وکار به‌ویژه مجوزهای شروع کسب‌وکار، در بهبود محیط اقتصادی است. برای نمونه، مطالعات هرنندورف^۳ 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 که 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 نمونه، پرتغال با اصلاحات در قوانین خود، هزینه ورود شرکت‌ها را به‌طور قابل توجهی کاهش داده است. برنستتر^۴ و همکاران وی در مطالعه‌ای نشان دادند که اصلاحات قانونی مذکور، سبب افزایش تشکیل شرکت‌های جدید و اشتغال در پرتغال شده است. فونسکا^۵ و همکاران وی نیز

1. Burdensome

۲. در مواردی، اصطلاح «بار مقررات‌گذاری» (Regulatory Burden) به‌معنای «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب‌وکار» تعریف شده است (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۷).

3. Berthold Herrendorf

4. Lee Branstetter

5. Raquel Fonseca

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^۱ 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 نمونه، 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 نهایت برتراند^۲ 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 (جواد، ۱۳۹۲: ۲۲-۲۰). در یکی از گزارش‌های «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه»^۳ تصریح شده است: «باور گسترده‌ای در خصوص آسیب‌های بالقوه مجوزدهی برای کسب‌وکار وجود دارد؛ به دلیل اینکه مجوزدهی برای کسب‌وکار بارهای واقعی و ملموسی برای شروع کسب‌وکارهای جدید و به‌ویژه استارت‌آپ‌ها ایجاد می‌کند، به خصوص به دلیل احتمال رویه‌های ضد رقابتی و اینکه شرکت‌های بزرگ برای عدم ورود رقبای جدید نوپا و تازه‌نفس، با هدف تضمین فعالیت‌ها و سودآوری‌های پیشین خود، به شدت به لابی‌گری برای سختگیری بیشتر در مجوزدهی می‌پردازند» (OECD, 2003: 2-3).

در گزارشی که «سازمان همکاری اقتصادی و توسعه» تهیه کرده، راهبردهای متنوع ۲۸ کشور را برای ساده‌سازی رویه‌های مجوزدهی برشمرده است. چهار تفکیک مهم می‌تواند بین راهبردهای استفاده شده از سوی کشورهای عضو سازمان مذکور برای بازنگری در مجوزهای موجود، صورت گیرد:

اول؛ راهبردهایی که برحسب پیوندشان با خط‌مشی‌های اصلاح مقرراتی کلی یا با معیار تعریف شده به‌نحو مرکزی، برای مدت زمان و چگونگی استفاده از مجوزها، متنوع

1. Fabiano Schivardi

2. Marianne Bertrand

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

هستند. تصویب یک سیاست صریح درخصوص استفاده از مجوزها، می‌تواند محرکی برای دستیابی به پیشرفت‌های بسیاری باشد. چنین سیاست‌هایی می‌تواند شامل تعیین معیارهای عمومی در مورد زمان استفاده مناسب از مجوز، راهنمایی درخصوص ایجاد الزامات اداری، تمدید مجوز و/ یا تنظیم هزینه‌های مناسب برای هر مجوز باشد.

دوم؛ راهبردها برحسب دامنه، متنوع هستند. بازنگری‌ها در مجوزهای تولید، کلی یا جامع باشد؛ به معنای آنکه شامل همه مجوزها باشد؛ یا گزینشی به معنای آنکه بر انواع خاصی از مجوزها متمرکز باشد.

سوم؛ بازنگری در مجوزها برحسب تمرکز آنها یا هدف، متنوع است. برخی بازنگری‌ها، بردستیابی به اهداف کاهش کمی خاص متمرکز است. برای مثال کاهش ۲۵ درصد مجموع تعداد مجوزها یا کاهش معین در تعداد روزهای لازم برای شروع کسب و کار. این اهداف عددی، اغلب با اتخاذ دیدگاه‌های تمرکززدایی شدید هم‌زمان است که در آن به دستگاه‌های اداری دستور داده می‌شود تعداد مجوزها را به میزان مورد نیاز کاهش دهند.

چهارم؛ بازنگری در مجوزها به لحاظ ساختار سازمانی متفاوت است. اغلب، بررسی‌ها را مرجع اصلاح مقرراتی با مشارکت نهاد مجوزدهنده انجام می‌دهد. در موارد دیگری، بازنگری‌ها را کمیته‌ها یا هیئت‌های بیرونی که به صورت موقت یا دائمی تشکیل شده‌اند، انجام می‌دهند (Ibid.: 32-34).

راهبردهای گفته شده از طرق مختلف قابل اعمال هستند. برای نمونه، یکی از راهکارهایی که بانک جهانی برای توسعه اقتصادی کشورهای «منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا)»^۱ با محوریت قرار دادن بخش خصوصی توصیه می‌کند، عبارت است از: «حذف موانع رسمی و غیررسمی برای ورود بنگاه‌های جدید». در این راستا، 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

۱. کشورهای منطقه منا "Middle East and North Africa (MENA)" شامل کشورهایی 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.

(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 به‌منظور 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 به‌وجود می‌آید، متمرکز شد» (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۲۶).

براساس آنچه شرح داده شد، نهادهای بین‌المللی از قبیل بانک جهانی نیز با توجه به تأثیر کیفیت صدور مجوزها و همچنین کمیت آنها بر محیط کسب‌وکار، به تدوین و ارزیابی شاخص‌هایی با رویکرد مذکور اقدام کرده‌اند. آنچه در طراحی و ارزیابی این شاخص‌ها مدنظر بوده است، تناسب حجم مجوزها در قوانین و مقررات و مراحل و هزینه‌های اخذ هر یک از آنها و تأثیر آنها بر کسب‌وکارها بوده است. مهم‌ترین آنها با عنوان شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار»^۱ امروزه به‌شدت مورد توجه کشورها قرار گرفته است. این شاخص در گزارشی با عنوان «انجام کسب‌وکار»، نخستین بار در سال ۲۰۰۳ با بهره‌گیری از پنج شاخص ترکیبی و در مورد ۱۳۳ کشور تهیه شد. در سال ۲۰۱۰ تدوین این گزارش با ۱۰ شاخص ترکیبی در مورد ۱۸۳ کشور ادامه یافت و آخرین گزارش شاخص مذکور، در سال ۲۰۱۹ با ارزیابی ۱۹۰ کشور منتشر شد (World Bank, 2019).

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، مربوط به «معیارهای مقررات‌گذاری واقعی»^۲ (مانند تعداد دستورالعمل‌های ضروری برای ثبت یک کسب‌وکار) است؛ و دومین دسته مربوط به «معیارهای پیامدهای مقررات‌گذاری»^۳ (از قبیل وقت و هزینه لازم برای ثبت یک کسب‌وکار و اجرای یک قرارداد) است (بانک جهانی، ۱۳۸۷: ۴۷). هر کشور، در صورتی در نماگرهای دهگانه این شاخص (شروع یک کسب‌وکار، مجوزهای

1. Doing Business

2. Measures of Actual Regulation

3. Measures of Regulatory Outcomes

ساخت و ساز، دسترسی به برق، ثبت مالکیت، اخذ اعتبار، حمایت از سهام داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادها و حل و فصل ورشکستگی) امتیاز بالاتری را کسب خواهد کرد که مؤلفه های زمان، مرحله و هزینه در هریک از آنها، کمتر باشد.^۱ بدین ترتیب، از آنجاکه در اغلب موارد، مؤلفه مرحله در قالب مجوز درآمده است، لغو هر مجوز کسب و کار می تواند به بهبود امتیاز و رتبه کشور در هر نماگر کمک کند (یانکوف و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۹-۲۱).

۳. مجوززدایی به مثابه یکی از راهکارهای ساده سازی اداری

از دیگر مفاهیمی که توضیح آن می تواند در روشن شدن ابعاد مجوززدایی روشنتر باشد، مفهوم «ساده سازی اداری»^۲ است. عبارت «ساده سازی اداری» در یکی از گزارش های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۰: ۱۳۹۵) چنین تعریف شده است: «به سیاست ها، ابزارها و شیوه های دولت اطلاق می شود که هدف آنها تسهیل و کاهش هزینه مقررات گذاری های اداری است که صاحبان کسب و کار، شهروندان و بخش عمومی را تحت تأثیر قرار می دهند». ساده سازی اداری، بخشی از نظام اصلاح مقررات و مقررات گذاری است که به طور خاص، با هدف تسهیل امور اداری به ویژه برای کسب و کارها انجام می شود. ساده سازی اداری همچنین شامل حذف رویه ها و مقررات دست و پاگیر^۳ است (OECD, 2009: 6). در واقع، «هدف اصلی ساده سازی اداری آن است که با انباشته شدن مقررات و تشریفات متعدد اداری در سازمان ها و لایه های مختلف دولت که باعث کند کردن فرایند پاسخ دهی به کسب و کارها، انحراف منابع از سرمایه گذاری های مولد، کاهش شفافیت و پاسخگویی، دشواری ورود منابع به بازارها، کاهش نوآوری در ایجاد مشاغل تازه و دلسرد شدن کارآفرینان می شود، مقابله کند» (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۹).

این مقررات و رویه ها، باعث ایجاد هزینه های مقرراتی و بار اداری غیرضروری یا به اصطلاح،

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

International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.

2. Administrative Simplification

3. Red Tape

«رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر» می‌شوند (مرکزالمیری، ۱۳۹۵). در واقع، هدف اصلی رویه‌های مربوط به ساده‌سازی اداری، کاهش رویه‌ها، قوانین و مقرراتی است که برای شهروندان و به‌ویژه فعالان اقتصادی، دست‌وپاگیر و مخل تلقی می‌شوند. به‌رغم تنوع موجود در کاربرد اصطلاح "Red Tape"، می‌توان گفت برخی مؤلفه‌های مشترک در تعریف اصطلاح مذکور وجود دارند. "Red Tape" معمولاً بر تشریفات (یا کاغذبازی‌های) اداری بیش از اندازه و بی‌معنا دلالت دارد یا به معنای درجه بالایی از تشریفات اداری و محدودیت‌هاست. همچنین به قواعد، رویه‌ها و مقررات غیرضروری، ناکارآمدی، تأخیرهای ناموجه اطلاق می‌شود که به سرخوردگی و آزرده‌گی منجر می‌شود (Bozeman, 1993: 274). از این منظر، رویه‌ها و مقررات دست‌وپاگیر، به‌لحاظ مفهومی نوعی «آسیب‌شناسی بوروکراتیک» محسوب می‌شوند (Ibid.: 278-279).

با توجه به مفهوم ساده‌سازی اداری، می‌توان به‌نحوی دقیق‌تر، به سطوح مقررات‌زدایی - که در ابتدای نوشتار از آن سخن گفته شد - پی برد. به‌این 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، به‌ویژه 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^۱ خود، از اختیارات مدیریتی برای تسهیل سازوکارها و فرایندهای مجوزدهی برخوردارند. گرچه طبق روال اداری، اصلاحات در قالب بخشنامه یا دستورالعمل ابلاغ می‌شود. برای مثال، اخیراً وزیر امور اقتصادی و دارایی در بخشنامه‌ای^۲ خطاب به رئیس سازمان امور مالیاتی کشور در راستای «اجرای نمودن اسناد بالادستی نظام در زمینه بهبود محیط کسب‌وکار و با هدف تسهیل خدمت‌رسانی به تمامی مؤدیان مالیاتی و صاحبان کسب‌وکار از طریق ادارات کل امور مالیاتی سراسر کشور»، مواردی را ابلاغ کرده است. در بند «۱» بخشنامه مذکور آمده است: «حداکثر ظرف مدت دو ماه، فرایند ثبت نام مؤدیان مالیاتی به‌نحوی اصلاح شود که:

1. Discretionary Powers

- اطلاعات مؤدیان در زمینه‌های مختلف (هویتی، ثبتی، اطلاعات اقامتگاه قانونی یا دفتر مرکزی و پستی) با استفاده از سرویس‌های اطلاعاتی الکترونیکی از پایگاه اطلاعاتی موجود مراجع مرتبط هریک، استعلام و بدون نیاز به ورود اطلاعات توسط متقاضی بر روی پایگاه سازمان امور مالیاتی درج شود.

- بازرسی میدانی توسط دستگاه‌های مختلف (نظیر سازمان تأمین اجتماعی و صنف مربوطه) در موضوع ثبت‌نام مؤدیان به منزله بازرسی سازمان امور مالیاتی کشور مورد پذیرش قرار گیرد ...

- در صورتی که پیش‌تر مؤدی، یک بار مراحل ثبت‌نام برای هریک از انواع مالیات را انجام داده باشد، در ثبت‌نام جدید با استفاده از یک کلید یکتا (به جز اطلاعات مکان جدید) سایر اطلاعات پیشین برای وی فراخوانی شود ...».

مفاد پیش‌گفته، در واقع دستوراتی اداری هستند که در قالب بخشنامه وزیر تنظیم شده‌اند. به این معنا، این امر در حوزه صلاحیت وزیر است که طی دستوری، نکات مندرج در بند «۱» بخشنامه مذکور را به رئیس سازمان زیر نظر خود ابلاغ کند. در این فرایند، قانون و مقرره‌ای اصلاح نشده است بلکه ترتیباتی اداری برای سهولت و شفافیت پرداخت مالیات، پیش‌بینی شده است. آنچه که در بالا توضیح داده شد، یکی از مهم‌ترین راهکارهای ساده‌سازی اداری است که به کاهش یا لغو مجوزهای مخل و مزاحم کسب‌وکارها و به‌طور کلی شهروندان می‌انجامد و در این نوشتار با عنوان «مجاززدایی» از آن یاد می‌شود. نکته دیگر اینکه در فرایند ساده‌سازی اداری، از ابزارها و شیوه‌های متعددی بهره گرفته می‌شود از جمله: پنجره‌های واحد^۱ (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 به‌کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات - محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده. سهم

چشمگیر اصلاح نظام مجوزهای کسب و کار در ابزارها و شیوه‌های ساده‌سازی اداری کاملاً مشهود است.

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» (شمس، ۱۳۸۵: ۲۳). در راستای برقراری دولت الکترونیک، «درگاه‌های متمرکز دولتی»^۲، ابزاری کلیدی در بسیاری از برنامه‌های دولت الکترونیکی در کشورهای مختلف محسوب می‌شوند. با ایجاد درگاه‌های مذکور تلاش می‌شود تا شهروندان یا کارآفرینان بتوانند به همه اطلاعات دولتی مربوط دسترسی داشته باشند و در نهایت طیف گسترده‌ای از مبادلات با دولت را انجام دهند. از جمله سایت FirstGov.gov در ایالات متحده که راه ورود اصلی و رسمی برای دسترسی به همه اطلاعات دولتی در آمریکاست؛ 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 دست‌کم ۱۰۰۰ فرم در آن تضمین شده است (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۱۷-۱۶).

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 (۱۳۹۶-۱۴۰۰)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) است. طبق بند «ث» ماده (۴۶) قانون مذکور، «دستگاه‌های اجرایی نظیر شهرداری‌ها، محاکم

1. E-Government

۲. "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 (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۱۷-۱۶).

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 به‌گونه‌ای 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 همه 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.

چنانکه گفته شد، یکی از ابزارهای اصلی ساده‌سازی اداری، در نظام‌های امروزی، ابزار «پنجره واحد» است. پنجره واحد «مکانی فیزیکی یا مجازی یا ترکیبی از این دو برای تمرکز بر امور ناظر بر کسب و کار است که به صاحبان پیشه، کارآفرینان، کارجویان و متقاضیان راه‌اندازی کسب و کار، 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» (فیروزی، ۱۳۹۴: ۳). گرچه در اینجا پنجره واحد، سازوکاری برای شفافیت، تسهیل و سرعت بخشیدن به همه امور مربوط به کسب و کارها محسوب می‌شود؛ اما سامان‌دهی مجوزها از این طریق، عمومیت و فراگیری بسیاری دارد. برای نمونه، طبق ماده (۷۰) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) - که به موجب ماده (۷) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (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...».

۴. سهم اصلاح قوانین و مقررات در تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار

یکی از نکات مهمی که باید به آن توجه کرد، محدود نبودن پدیده‌های دست‌وپاگیر برای کسب‌وکار به صرف قوانین و مقررات است؛ بدین معنا که قوانین و مقررات متعدد و دشوار و فنی، صرفاً یک دسته از پدیده‌های مخل کسب‌وکار محسوب می‌شوند. توضیح اینکه پدیده‌های دست‌وپاگیر را از حیث مدیریتی و سازمانی می‌توان به سه نوع دسته‌بندی کرد: اول، پدیده‌های دست‌وپاگیری که قوانین و مقررات ایجاد می‌کنند و برای دستیابی به اهداف خاص طراحی شده‌اند. بنابراین مربوط به سیاست‌ها^۱ محسوب می‌شوند. بدین ترتیب سیاست‌های اجرا شده توسط قوانین و مقررات حاکم در این نوع پدیده‌های دست‌وپاگیر محوریت دارد. قوانین و مقررات، رفتارها را شکل داده و افراد و سازمان‌ها را هدایت می‌کنند. پدیده‌های دست‌وپاگیر ناشی از سیاست‌ها، قوانین و مقررات، چه بسا ناشی از عدم اثربخشی یا اثربخشی ناکافی باشد.

دوم، پدیده‌های دست‌وپاگیری که به موجب رویه‌ها و نظام‌ها^۲ ایجاد می‌شود و به دلیل مسائل اداری و مدیریتی، از کارآمدی و اثربخشی برخوردار نیستند. اغلب پدیده‌های دست‌وپاگیر در این دسته جای می‌گیرند که از دو نوع دیگر، در بین سازمان‌ها بسیار گسترده‌تر و شایع‌تر است. رویه‌ها و نظام‌های اداری و مدیریتی، در محور عملیاتی هر سازمان قرار دارند و بنابراین عملکرد سازمانی را متأثر می‌سازند. رویه‌های سازمان‌ها و زیرنظام‌های آنها، تعیین‌کننده چگونگی تصمیم‌گیری‌ها و بیانگر چگونگی تبعیت مردم از تصمیم‌های اتخاذ شده است.

سوم، پدیده‌های دست‌وپاگیری که بین ذی‌نفعان، شامل تعاملات انسان و فناوری،

1. Policy

2. Procedures and Systems

سرویس مشتری^۱ و شفافیت است. این نوع پدیده‌های دست‌وپاگیر به دلیل تأثیر متقابل بین ذی‌نفعان، یا در سازمان‌ها یا بین سازمان‌ها، یا بین یک سازمان و ذی‌نفعان بیرونی است (Gts and Mesopartner, 2010: 7-12).

هدف از کاهش مقررات دست‌وپاگیر، کنار گذاشتن سیاست‌ها و فرایندهای اداری و مدیریتی نیست؛ بلکه، تمرکز بر قواعد، مقررات، رویه‌ها و نظام‌هایی است که در مسیر دستیابی به اهداف به طور اثربخش و کارآمد قابل بهره‌گیری هستند (Ibid.: 15). نکته بسیار مهم آن است که هر آنچه «دست‌وپاگیر»، «مخل»، «مزاحم» و ... وصف می‌شود، لزوماً و صرفاً، مقررات به معنای اسناد وضع شده از سوی مقامات ذی‌صلاح نیست؛ بلکه چه بسا رویه‌های جاری در دستگاه‌ها و مقامات و کارکنان مسئول، مانع اصلی کسب‌وکارها محسوب می‌شود. در این حالت، آنچه که برای فعالان اقتصادی اهمیت دارد این است که تشریفات اداری اخذ مجوز، ظرف مدت کوتاهی انجام شود؛ حتی اگر قرار باشد این مدت کوتاه، مستلزم تصویب تعداد زیادی آیین‌نامه یا بخشنامه یا مانند اینها باشد. بر همین اساس است که می‌توان ادعا کرد مجوززدایی می‌تواند بدون اصلاح قوانین و مقررات و فقط با اصلاح رویه‌های اداری صورت گیرد.

بر این اساس، به نظر می‌رسد آنچه در فرایند مجوززدایی محوریت دارد، اصلاح نظام بوروکراسی دست‌وپاگیر و ناکارآمد در دستگاه‌های دولتی (و به‌طور کلی حکومتی) است. برخلاف مقررات زدایی که مستلزم اصلاح قوانین و مقررات از سوی مراجع ذی‌صلاح است، مجوززدایی فرایندی است که می‌تواند از طریق سازوکارهای تسهیلگر و ساده‌ساز، به‌ویژه دولت الکترونیک، به نتیجه برسد. یکی از دلایل ضرورت تفکیک مفهومی بین مقررات زدایی و مجوززدایی، لوازم و مقتضیات متفاوت هریک از رویه‌های مذکور است. بدین معنا که پیش‌فرض اصلی مقررات زدایی، نقش قابل توجه و مؤثر قوانین و مقررات در سامان‌دهی و تمشیت اموری از قبیل سامان‌دهی مجوزهاست. اما در مجوززدایی، آنچه محور توجه است، نه نظام حقوقی، بلکه نظم واقعی برساخته از ویژگی‌های نظام اداری و ترتیبات بوروکراتیک است.

۱. "Customer Service": سرویس مشتری، فرایندی برای تضمین رضایت مشتری از محصول یا خدمت است.

توضیح اینکه از یک سو در ایران، هم‌زمان با توجه سیاستگذاران و قانونگذاران به سامان‌دهی و تسهیل مجوزها و حذف مجوزهای مزاحم کسب‌وکارها، موضوع شناسایی و لغو قوانین و مقررات مخل و دست‌وپاگیر نیز مورد توجه قرار گرفت. اما از سوی دیگر، قانونگذار بدون ملاحظه قابلیت‌های قانونی و نهادی، دستگاه‌ها و هیئت‌هایی را مکلف به اصلاح قوانین و مقررات برای تسهیل صدور مجوزها کرد و به این ترتیب، به جای عطف توجه به اصلاح نظام بوروکراسی، بر اصلاح نظام قانونی - مقرراتی متمرکز شد. برای نمونه، در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، قانونگذار با خوشبینی برآمده از ناآگاهی از ابعاد و حجم مجوزهای کسب‌وکار در کشور و پیچیدگی و صعوبت سامان‌دهی یا حذف هر یک از آنها، دستگاه‌ها را مکلف کرد: «ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون به‌گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود...». چنانکه از متن مقرر برمی‌آید، حکم اصلی قانونگذار برای سامان‌دهی و تسهیل مجوزها، «اصلاح، تهیه و تدوین» همه «مقررات» از سوی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها بود؛ گو اینکه با اصلاح مقررات، تسهیل و تسریع صدور مجوزها به سرانجام خواهد رسید. علاوه بر این، 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». این در حالی است که هیئت مذکور هیچ‌گاه نتوانست لایحه‌ای در راستای تسهیل شرایط صدور مجوزها تهیه کند.

بنابراین، این نکته برای قانونگذاران و به‌طورکلی سیاستگذاران در حوزه مجوزها روشن نبود که کندی و پرهزینه بودن صدور مجوزهای کسب‌وکار، در چه مواردی و در چه گستره‌ای به ضعف و کاستی‌های نظام اداری بازمی‌گردد و در چه موارد و گستره‌ای به نظام

حقوقی. این عدم شناخت از وضعیت موجود باعث شد قانونگذار، به جای آنکه اصلاح نظام اداری و بوروکراسی را به طور خاص در دستور کار قرار دهد، به تصویب قوانین و مقررات جدید روی آورده و علاوه بر این، اختیارات مقررات گذاری به برخی از دستگاه ها اعطا کند. توجه به سامان دهی و کاهش مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی، نمونه بارز شکست این فرایند از طریق قانون و مصوبه است. بدین ترتیب که پس از تصویب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، با هدف سامان دهی و کاهش مجوزهای کسب و کار، مجوزهای دستگاه های متعدد را به طور تفصیلی و با همکاری دستگاه ذی ربط مورد بررسی قرار داد. برای نمونه، طبق مصوبه جلسه هفتم هیئت مقررات زدایی (مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۷)، عناوین مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی از «حدود ۴۴۰ مجوز به ۹۶ مجوز» کاهش یافت. این کاهش تعداد، عمدتاً از طریق حذف مجوزهایی با عنوان «موافقت های اصولی» صورت گرفت.^۱ حتی با پذیرش این پیش فرض که این کاهش عددی می تواند به بهبود محیط کسب و کار کمک کند - که البته پیش فرضی به شدت مناقشه برانگیز است - این محدودیت «عددی» به هیچ وجه نتوانست باعث محدودیتی «واقعی» برای وزارت جهاد کشاورزی در صدور مجوزهایی خارج از فهرست تصویب شده در هیئت مقررات زدایی شود. به این شرح که اولاً، هم اکنون در سامانه پیشخوان مجوزهای کشور، تعداد مجوزهای بارگذاری شده که «مرجع اصلی» صدور آنها وزارت جهاد کشاورزی و «مراجع تابعه» آن هستند، ۱۰۶ مجوز است (سامانه مجوزهای کشور). ثانیاً، در فهرست مجوزهای فعالیت های وابسته به وزارت جهاد کشاورزی در معاونت های مختلف این وزارتخانه و سازمان های تابعه آن که در شهریور ۱۳۹۸ منتشر شده است، ۷۶۶ مجوز در قالب ۳۸ عنوان دسته بندی شده اند (خبرگزاری تسنیم، ۱۳۹۸/۶/۳۰).

۱. در بند دیگری از مصوبه مذکور مقرر شده است: «حذف «موافقت های 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» (سامانه پیشخوان مجوزهای کشور).

چنانکه در مثال پیش‌گفته به‌روشنی پیداست، نظام بوروکراسی به‌آسانی و بدون دغدغه پاسخگویی، احکام قانونی و مصوبات نهادهای مربوط را نادیده می‌گیرد و در واقع، رویه‌ای را ملاک عمل قرار می‌دهد که خود آن را صحیح، قانونی و در حوزه اختیاراتش می‌پندارد. نکته اصلی که در مقاله پیش‌رو برای تبیین آن تلاش شد این است که در اصلاحاتی همچون سامان‌دهی مجوزها، صرف‌تقنین، چاره‌ساز نیست و ضروری است به نظام بوروکراسی و رفتار بوروکرات‌ها پرداخته شود؛ آنچه که در این نوشتار به «مجوززدایی» تعبیر شده است. در مجوززدایی، به‌جای آنکه به اصلاح قوانین و مقرراتی اقدام شود که در نهایت مقامات و کارمندان اداری آن را به‌راحتی نادیده می‌گیرند، بر فرایندها و رویه‌های اداری تمرکز می‌شود. در این رویکرد، نظام اداری برای انجام اصلاحات ضروری در جهت اصلاحات - در اینجا سامان‌دهی مجوزها - از طرق مختلف مانند نظارت سیاسی و رسانه‌ای، مورد تشویق یا تنبیه قرار می‌گیرد.

اما علاوه بر آنچه گفته شد، آسیب دیگری که باید به آن توجه شود آن است که شناسایی و لغو قوانین و مقررات مخل‌کسب‌وکار، با شناسایی و حذف فرایندهای اداری دست‌وپاگیر در صدور مجوزها، یکسان و مشابه تلقی شده است. بدین ترتیب، در قوانینی که به‌طور خاص در حوزه سامان‌دهی نظام مجوزها به تصویب رسیده، به نهادهای، ملزومات و رویه‌های متفاوت مقررات‌زدایی و مجوززدایی توجه نشده است. توضیح اینکه در بند «ب» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) مقرر شده است: «اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی موظف است با همکاری اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شورای اصناف کشور، نسبت به شناسایی قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مخل‌تولید و سرمایه‌گذاری در کشور اقدام نماید... و پیشنهادهایی را تهیه کند و به کمیته‌ای متشکل از دو نفر از هر قوه به انتخاب رئیس آن قوه ارائه دهد. کمیته مذکور موظف است ضمن بررسی پیشنهادهای ارائه شده، راهکار قانونی لازم را اتخاذ کند». در تبصره «۳» بند «ب» ماده مذکور نیز آمده است: «مصوبات جلسات مذکور حداکثر ظرف مدت سی روز کاری در دستور کار هیئت وزیران قرار می‌گیرد». حکم گفته شده، کاملاً ناظر بر مقررات‌زدایی به معنای توضیح داده شده در این متن است و طبق آن، شناسایی قوانین

و مقررات محل تولید، به بخش خصوصی و تعاونی سپرده شده است. گرچه درنهایت، پیشنهاد ارائه شده به کمیته مذکور در حکم، باید به هیئت وزیران برای تصویب ارائه شود. البته کمیته موضوع ماده (۱۲) تاکنون به اعمال این اختیار قادر نبوده است.

حکم قانونی دیگر، بند «الف» ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) است که یکی از وظایف «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی» را «پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات اعم از آیین نامه، بخشنامه، دستورالعمل، شیوه نامه یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب و کار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه این شورا» تعیین کرده است. در حکم مذکور، بین قوانین و مقررات از یک سو و رویه های اجرایی (نظام اداری و بوروکراتیک) خلط صورت گرفته است. شورای گفتگو نیز براساس گزارش های نظارتی و اظهار نظرهای مقامات مسئول، توفیقی در دستیابی به تکلیف گفته شده حاصل نکرده است (مرکزالمیری، ۱۳۹۶: ۵۳-۵۱).

آخرین حکم قانونی مهم در این خصوص، در بخش پایانی تبصره «۳» ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) «قانون اجرای سیاست های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» - اصلاحی به موجب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» - به این شرح مقرر شده است: «فعالیت این هیئت [هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار] 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». این در حالی است که هیئت مقررات زدایی

۱. براساس صدر تبصره «۳» ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید...»: کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می کنند موظفند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی را که صادر می کنند به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی به صورت الکترونیکی و پس از تأیید نماینده تام الاختیار یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی ارسال کنند. این هیئت هر ماه حداقل یک بار به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی و با حضور دادستان کل کشور، رئیس سازمان بازرسی کل کشور، رئیس دیوان محاسبات کشور یا نمایندگان تام الاختیار آنان، دو نماینده مجلس شورای اسلامی، رئیس اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، رئیس اتاق تعاون مرکزی ایران، رئیس اتاق اصناف ایران و حسب مورد نماینده دستگاه اجرایی ذی ربط موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور و دارندگان ردیف و عنوان در قانون بودجه سنواتی مربوط، تشکیل می شود...».

تاکنون پیشنهادی برای اصلاح قانون در راستای سامان‌دهی نظام مجوزها و حذف مجوزهای دست‌وپاگیر ارائه نکرده است. دلیل عمده این امر آن است که به نظر می‌رسد سامان‌دهی نظام مجوزها، بیش از آنکه نیازمند اقدامات تقنینی باشد، محتاج اراده قوی دولت در خصوص اصلاح بوروکراسی و برقراری انسجام و هماهنگی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها برای اجرای قوانین و مقررات متعددی است که با این هدف به تصویب رسیده و همچنان اجرایی نشده است.

۵. نتیجه‌گیری و جمع‌بندی

هدف این مقاله، شرح و بسط این ادعا بود که یکی از دلایل ناکامی در سامان‌دهی مجوزها در ایران، به‌رغم تصویب قوانین متعدد و تلاش‌های انجام گرفته از سوی دولت - به ابهام و خلط مفهومی بین دو مقوله مقررات‌زدایی و مجوززدایی باز می‌گردد. این ابهام و خلط مفهومی سبب شده است نهادی برای انجام کارویژه سامان‌دهی مجوزها با اختیارات متناسب در نظر گرفته نشود و فرایندهای لازم نیز در این خصوص طی نشده باشد.

چنانکه در مقدمه اشاره شد، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار به‌عنوان متولی سامان‌دهی مجوزهای کسب‌وکار، به توفیق چندانی در خصوص هدف حذف یا کاهش مجوزها دست نیافته است. شرح دلایل ناکامی هیئت مذکور، موضوع تحقیقی جداگانه است. آنچه در این مقاله بر آن تمرکز شده است، ضرورت تفکیک بین «مقررات‌زدایی»، به معنای عام، از «مجوززدایی» به معنای خاص است. به نظر می‌رسد سیاستگذار و قانونگذار ایرانی، حذف یا لغو قوانین و مقررات مخل و مزاحم تولید و کسب‌وکار را با حذف مجوزهای دست‌وپاگیر و مخل برای کسب‌وکار، از یک جنس و نوع دانسته است. در حالی که دو مقوله پیش‌گفته هم‌زمان در دستور کار مجلس و دولت قرار گرفته و از یک سنخ تلقی شده است، چنانکه در متن مقاله شرح داده شد، تفکیک دو مقوله ضرورت دارد: مقوله اول (مقررات‌زدایی) نیازمند ورود جدی مجلس و دولت برای شناسایی قوانین و مقررات مخل و مزاحم و به‌ویژه انجام فرایندها و رویه‌های «تدوین و تنقیح قوانین و

مقررات»^۱ و «ارزیابی تأثیرات قوانین و مقررات»^۲ است. اما مقوله دوم (مجوز زدایی)، نیازمند ورود دولت از طریق نهادی ستادی و عالی، و همچنین هریک از وزارتخانه‌ها برای لغو و حذف مجوزهایی است که بعضاً توجیهی برای صدور آنها وجود ندارد و صرفاً به دامن زدن به بوروکراسی معیوب و ضد رقابتی انجامیده است. این خلط مفهومی، سبب شده است که برای نمونه، هیئت مقررات زدایی از وظایف و اختیاراتی برخوردار شود که اساساً جزئی از وظایف و اختیارات دولت (رئیس جمهور، هیئت وزیران، جمعی از وزرا یا هریک از وزرا) است. مجوز زدایی از این حیث که منوط به اصلاحات ساختاری در نظام بوروکراسی است، با صعوبت و موانع پرشماری مواجه است. همین دشواری‌هاست که انگیزه‌ای برای سیاستگذار پدید می‌آورد که به جای مواجهه با معضل بوروکراسی، به فرایند رسمی و البته آسان تر قانونگذاری (یا مقررات گذاری) بپردازد؛ چراکه با وضع قوانین و مقررات، ضمن اینکه می‌تواند ادعا کند که به حل مسئله پرداخته، اما به دلیل عدم نظارت و پاسخگویی برای اجرا، چندان دغدغه‌ای برای دستیابی به نتیجه، چه برای دولت و چه برای مجلس وجود ندارد. این چرخه معیوب باعث شده است همواره در برنامه‌های دولتی از «مقررات زدایی» سخن گفته شود و بر اصلاح نظام حقوقی به این منظور تأکید شود، در حالی که تلاشی از سوی دستگاه‌ها برای اصلاح نظام بوروکراسی در عمل، صورت نپذیرد. آنچه در عمل در خصوص موضوع مورد بحث رخ می‌دهد، موکول کردن یک فرایند اجرایی - اداری، به یک فرایند تقنینی - مقرراتی است. حاصل این امر، تعدد قوانین، تصویب نامه‌ها، راهبردها، برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و ... راجع به سامان دهی مجوزها به ویژه از طریق دولت الکترونیک است؛ اما فعالان اقتصادی همچنان در ادارات و مراجع صدور مجوز، باید برای شروع کسب و کار، مراحل متعددی، طولانی، مبهم و دست‌وپاگیر را طی کنند.

در کشورهای موفق در سامان دهی مجوزها، از جمله کره جنوبی، هیئتی متشکل از وزرای مربوط، به ریاست رئیس جمهور به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی، فرایند مجوز زدایی را به انجام می‌رساند (لی، ۱۳۹۴: ۱۴۵-۱۴۲). از این رو، واگذاری وظیفه مجوز زدایی به

1. Coolification

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

نهادی خارج از دولت (مانند «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»)، به دلیل عدم شناخت کافی از مختصات نظام مجوزهای کسب و کار و عدم تعبیه نهادهای مناسب برای انجام کارویژه مجوززدایی، اقدامی نادرست و بی نتیجه به نظر می‌رسد. در واقع، مسئله مجوزها، مسئله‌ای ناشی از بوروکراسی نامطلوب و کژکارکرد است که عمدتاً از سوءکارکرد نهادهای اداری نشئت می‌گیرد. به بیان دیگر، برای سامان دهی نظام مجوزها، مسئله بوروکراسی باید نسبت به مسئله قوانین و مقررات، در اولویت قرار گیرد. وجه فارق میان مقررات زدایی و مجوززدایی نیز در همین نکته نهفته است: مقررات زدایی، بیشتر ناظر به قوانین و مقررات است و مجوززدایی، ناظر به بوروکراسی و نظام اداری - اجرایی.



منابع و مآخذ

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (۱۳۹۸). «نتایج پویش یک‌صدا برای کارآفرینان برای بررسی مشکلات فعالان اقتصادی کشور: در چه وضعیتی قرار داریم؟»، آینده‌نگر، ش ۸۴.
۲. اسلامی‌نیا، حسین (۱۳۹۵). «گزارش روند اصلاحات و بهبود محیط کسب‌وکار کشور گرجستان طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۶»، دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، کد سند: ۹۵۵۵۱۵۷۵۶.
۳. اقتصادنیوز (۱۳۹۷/۷/۹). «نگاهی به تجربه اقتصادی گرجستان: نسخه تبدیل فاسدترین کشور دنیا به سرزمین شفافیت و سلامت». <https://www.eghtesadnews.com>.
۴. بانک جهانی (۱۳۸۷). «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار؛ احمد میدری و اصلان قودجانی (تألیف و ترجمه)، تهران، جهاد دانشگاهی.
۵. _____ (۱۳۹۲). «از اقتصاد رانتهی به اقتصاد رقابتی: رفع موانع رشد اقتصادی با محوریت بخش خصوصی در خاورمیانه و شمال آفریقا»، ترجمه جعفر خیرخواهان و فاطمه عرفانی جهانشاهی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۴۸۴.
۶. _____ (۱۳۹۳). «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (براساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، ویرایش دوم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶.
۷. جواد، شاهین (۱۳۹۲). «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.
۸. خبرگزاری تسنیم (۱۳۹۸/۶/۳۰). «فهرست مجوزهایی که توسط وزارت جهاد کشاورزی صادر می‌شود منتشر شد». <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1398/06/20/2094240>.
۹. دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار (تهیه و تنظیم) (۱۳۹۶). «مجوزهای کسب‌وکار در دولت یازدهم: از مستندسازی تا اصلاح»، دو جلد، تهران، معاونت امور اقتصادی - وزارت امور اقتصادی و دارایی، پیک نور.
۱۰. دنیای اقتصاد (۱۳۹۸/۲/۳). «جزئیات ۳۵ برنامه برای رونق تولید: وزارت صمت منتشر کرد».
۱۱. _____ (۱۳۹۷/۱۰/۲۵). «مارپله مجوزدهی به کسب‌وکارها: تورم مقررات با تولید چه می‌کند؟».

۱۲. راسخ، محمد و سیدمجتبی حسینی کرابی (۱۳۹۴). «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق)، دوره جدید، سال بیست و دوم، ش ۸.
۱۳. رز-آکرمن، سوزان (۱۳۹۴). «اقتصاد نهادی فساد»، چشم/اندازهای نظری فساد، خیانت روگراف (ویراستار)، ترجمه هانیه هژبرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، تهران، نشر آگاه.
۱۴. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۳۹۵). «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، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴.
۱۵. سامانه پیشخوان مجوزهای کشور.
<http://g4b.ir/Content/rules/5-1.pdf>
۱۶. سامانه پیشخوان مجوزهای کشور.
<http://www.bemcenter.ir/UserPersonnel/LicenseSearchView>
۱۷. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۱۸. — (۱۳۸۵). نظری بر پیامدهای دولت الکترونیک با نگرش مدیریتی - حقوقی، تهران، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۹. فیروزی، علی (۱۳۹۴). «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفترپایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، کد گزارش: ۹۴۵۵۱۵۶۳۸.
۲۰. کلانتری، محسن (۱۳۹۱). 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.
۲۱. لی. یانگ بی (۱۳۹۴). دولت الکترونیکی در کره جنوبی از شروع تا توسعه، ترجمه علیرضا شاهپری و طیبه فقیه‌نجفی، تهران، دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی تکنیک تهران).
۲۲. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۵). «مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار»، مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، ش ۸۷.

۲۳. _____ (۱۳۹۶). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳.
۲۴. _____ (۱۳۹۷). «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰.
۲۵. مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار (۱۳۹۸). «نقشه راه عملیاتی بهبود محیط کسب و کار».
۲۶. هو، آنه (۱۳۹۴). «قیمت انجام کسب و کار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب و کار در ویتنام»، ترجمه علیرضا حمزه، معاونت امور اقتصادی و دارایی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی.
۲۷. یانکوف، سایمون، رافائل لاپورتا، فلورانسو لویز - دو - سیلانس و آندری شلیفر (۱۳۹۶). «مقررات ورود به کسب و کار»، حقوق و اقتصاد کسب و کار: بنیان‌های نظری شاخص سهولت انجام کسب و کار، ترجمه جواد یارمحمدی و سیدمحمد رضا حسینی، تهران، چالش.
۲۸. یونگ، کارن (۱۳۹۲). «دولت مقررات‌گذار»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۹۲۰.

29. Anderson, Tim (1999). "The Meaning of Deregulation", *Journal of Australian Political Economy*, No. 45.
30. Bozeman, Barry (1993). "A Theory of Government "Red Tape"", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 30993(3).
31. Chamrbagwala, Rubiana and Gunjan Sharmay (2011). "Industrial De-Licensing, Trade Liberalization, and Skill Upgrading in India", *Journal of Development Economics*, Vol. 96, Issue 2.
32. 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
33. Gts and Mesopartner (2010). "Reducing Red Tape: A Facilitation and Management

- Manual", Version 2, Available online at: www.led.co.za.
34. Keeler, Theodore E. and Stephen E. Forman (1998). "Regulation and Deregulation", In Peter Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. 3, London, Macmillan.
35. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003). "From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries".
36. — (2009). Regulatory Policy Division Directorate for Public Governance and Territorial Development, "Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers".
37. World Bank (2019). *Doing Business 2019; Training for Reform*, Washington DC, Available online at: http://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf