

بررسی تجربه برخی کشورها در صدور مجوزهای کسب و کار



اندیشکده سیاستگذاری
اقتصادی تهران

۱ مرداد ۱۴۰۱

www.tept.ir



اندیشکده سیاستگذاری
اقتصادی تهران

TEPT-۲۰۲۱۰۰۲

گزارش تفصیلی

عنوان گزارش سیاستی:

بررسی تجربه برخی کشورها در صدور مجوزهای کسب و کار

نویسنده:

حسین جلیلی بوالحسنی

تاریخ: ۱ مرداد ۱۴۰۱

چکیده

برای نخستین بار در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، دولت مکلف به ایجاد شفافیت و تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار شده است؛ اما با گذشت حدود ۱۳ سال از الزام قانونی و اصلاحات مکرر قانون، هنوز نظام مجوزدهی مطلوبی در کشور برای کسب و کارها ایجاد نشده و حداقل الزام قانون مبنی بر شفافیت مجوزها نیز اجرا نشده است. در این گزارش تلاش شده است تا با مرور تجربه چندین کشور موفق در استقرار نظام مجوزدهی مطلوب، رهنمودهایی برای اصلاح و بهبود نظام مجوزدهی کسب و کارها در ایران استخراج شود. براساس مقایسه و تحلیل قوانین، مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌های تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار کشورهای آلمان، مالزی، کره جنوبی، سنگاپور، ایالات متحده آمریکا، قزاقستان و آذربایجان می‌توان گفت:

برای انجام اصلاحات نظام مجوزدهی کسب و کار لزومی به وضع و اصلاح قانون نیست. اصلاحات در قالب برنامه‌های دولت نیز می‌تواند انجام شود. برنامه‌های اصلاح و تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار را می‌توان در سه گام پیگیری کرد: ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی برای شفافیت شرایط صدور مجوزهای کسب و کار، بررسی و بازمهندسی مجوزهای کسب و کار و الکترونیکی کردن فرآیندهای صدور مجوزهای کسب و کار. متداول‌ترین روش‌ها برای کاهش باراداری مجوزهای کسب و کار «ایجاد درگاه الکترونیکی»، «ادغام مجوزها» و «حذف مجوزهای غیرضروری»، بوده‌اند. درگاه الکترونیکی برای اطلاع‌رسانی مجوزها در کم‌ترین زمان ممکن در همه کشورهای مورد بررسی ایجاد شده؛ اما امکان صدور مجوزها از درگاه واحد الکترونیکی در یک فرآیند تدریجی و چندساله در معدودی از کشورها فراهم شده است. در کشورهای قزاقستان و آذربایجان، مجوزها براساس سطح ریسک (از نظر ایمنی، سلامت و بهداشت، حفظ محیط زیست و...) برای جامعه به چند سطح و طبقه تفکیک شده‌اند و فرآیند متفاوتی برای دریافت مجوز هر طبقه از جمله محدودیت زمانی برای صدور طبقات مختلف تعیین شده است. استقرار نهادهای کارآمد و ایجاد فضای رقابت سالم در هر کشور، پیشنی از حذف تدریجی نظارت پیشینی (الزام به اخذ مجوز) و جایگزینی نظارت پسینی بر فعالیت کسب و کارهاست. نقش و مسئولیت نهاد متولی در فرآیند تسهیل مجوزها در هر کشور متناسب با ظرفیت آن نهاد در نظر گرفته شده است. براساس اصول مشترک برای

تسهیل نظام مجوزهای کسب و کار در کشورهای مختلف می‌توان موارد زیر را به طور کلی برای پیشبرد برنامه اصلاح مجوزهای کسب و کار در ایران پیشنهاد داد:

پایگاه الکترونیکی اطلاع‌رسانی شرایط صدور مجوزهای کسب و کار در اسرع زمان تکمیل شود. این اقدام، اولین گام برای تسهیل مجوزدهی در همه کشورهای مورد بررسی بوده است. درگاه مذکور در همه کشورها حاوی اطلاعات شرایط، مدارک، مبانی قانونی، مرجع صدور و با قابلیت جستجوی مجوزها براساس نوع فعالیت و کسب و کار، مرجع صدور یا بخش اقتصادی و یا همه موارد بوده است. در گام دوم، بازبینی و مهندسی مجدد فرآیندهای مجوزدهی باید ازسوی نهاد متولی (در حال حاضر طبق قانون هیئت مقررات‌زدایی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی) با جدیت پیگیری شود. فرآیند مهندسی مجدد با حذف مجوزهای غیرضروری، ادغام بخشی از مجوزها، تسهیل شرایط و کاهش مدارک برخی مجوزها و... فرآیند نسبتاً طولانی و در بعضی موارد چند ساله است که می‌تواند در چندین مرحله و با تعریف نماگرهای ارزیابی عملکرد مشخص تعیین شود. گام سوم که می‌تواند همزمان با گام دوم پیگیری شود، ایجاد درگاه الکترونیکی صدور مجوزهای کسب و کار است. امکان و سرعت اجرای این مرحله بیش از هرچیز به توسعه دولت الکترونیک در کشورها بستگی دارد و غالباً ذیل برنامه‌های دولت الکترونیک و به سرپرستی متولی ایجاد و توسعه دولت الکترونیک یا با همکاری بسیار نزدیک با نهاد مذکور صورت می‌گیرد. ایجاد درگاه صدور مجوزها در کشورهای مورد بررسی چندین سال به طول انجامیده و در برخی کشورها با درگاه اطلاع‌رسانی مجوزها ادغام شده و در برخی دیگر درگاهی جداگانه با عملکردی متفاوت است. برای تسهیل مجوزهای کسب و کار لزومی به وضع و اصلاح قانون نیست. بسیاری از کشورها اصلاحات مجوزهای کسب و کار را که عموماً در حیطه مقررات‌گذاری دولتی هستند از طریق طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های دولت اجرا می‌کنند. تعیین زمان ضرب‌الاجل برای صدور مجوز به عنوان راه‌کار در کشورهای آذربایجان و قزاقستان استفاده شده است؛ اما زمان باید معقول و متناسب با شرایط کشورها تعیین شود. درحالی‌که آذربایجان سقف زمانی هفت روز برای اجازه‌نامه را با وجود جمعیت بسیار اندک و قزاقستان سقف زمانی ۵۱ روز برای اجازه‌نامه را با توجه به پیشرفت سریع در دولت الکترونیک تعیین می‌کند، اتحادیه اروپا کاهش زمان همه مجوزها به یک ماه را کافی ندانسته و خطری برای جامعه و محیط زیست تلقی می‌کند. ازاین رو چنانچه از راه‌کار تعیین ضرب‌الاجل در مقررات ایران استفاده شود باید امکان بررسی‌های لازم در زمان تعیین شده در نظر گرفته شود. نظارت دوره‌ای برای تسهیل

مجوزهای کسب و کار ضروری است. پیشرفت‌ها در کاهش زمان، پیچیدگی و هزینه مجوزها باید به صورت دوره‌ای رصد شوند. نهاد متولی تسهیل باید ملزم به انتشار اطلاعات عملکرد با تعیین نماگرهایی مانند زمان مورد نیاز برای صدور مجوز، تعداد مجوزهایی که فرآیند صدور آنها به طور کامل الکترونیکی شده‌اند، تعداد یا درصد درخواست‌های رد شده برای مجوز به دلیل مغایرت با قوانین و مقررات، تعداد مجوزهای بررسی شده با هدف اصلاح فرآیند یا ادغام و... شود. در بلندمدت با هدف کاهش نظارت پیشینی از بعد الزام کسب و کارها به دریافت مجوز، محیط نهادی لازم برای نظارت پسینی و ایجاد فضای رقابت سالم در اقتصاد ایران فراهم شود. استقرار نظام مالیاتی کارآمد و عادلانه و شفافیت هرچه بیش‌تر اطلاعات اقتصادی می‌تواند به ایجاد فضای رقابت و کاهش کنترل و نظارت دولت در عرصه فعالیت‌های اقتصادی کمک کند.

مقدمه

مجوزهای کسب و کار بخش کلیدی محیط کسب و کار کشورها هستند، چراکه آغاز و ایجاد اغلب کسب و کارها مستلزم اخذ مجوز از حاکمیت است. بنا به تعریف، مجوز کسب و کار حقی است که حاکمیت (هر نهاد اداری زیرمجموعه حاکمیت)، به شخصی که شرایط تعیین شده در قوانین و مقررات را دارا باشد، برای انجام نوع خاصی از فعالیت اقتصادی اعطا می‌کند.

مجوزها و سایر اشکال موافقت‌های پیشینی، شرایط و قواعدی را به کسب و کارها تحمیل می‌کنند و از دید آنها نوعی مانع محسوب می‌شوند؛ اما در مقابل به مقررات‌گذار این امکان را می‌دهند که فعالیت‌هایی که شکست بازار در آنها مشهود است یا برای عموم جامعه ممکن است مخاطراتی به همراه داشته باشند یا تهدید بالقوه منابع طبیعی و محیط زیست باشند را کنترل کنند؛ بنابراین دولت‌ها باید تلاش کنند تا قواعد مجوزدهی با کم‌ترین هزینه و به ساده‌ترین شکل برای کسب و کارها برقرار شود.

دولت برای نخستین بار در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) مکلف به ایجاد شفافیت و تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار شده است. حکم یادشده یک بار در اول تیرماه ۱۳۹۳، یک بار در ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) و بار دیگر در اسفند ۱۳۹۹ تحت عنوان «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، قانون اساسی» اصلاح شده است؛ اما گذشت حدود ۱۳ سال از الزام قانونی و

اصلاحات مکرر قانون، هنوز نظام مجوزدهی مطلوبی را در کشور ایجاد نکرده و حداقل الزام قانون مبنی بر شفافیت مجوزها نیز اجرا نشده است.

دلایل لزوم تسهیل و تسریع (ساماندهی) صدور مجوزها

۱ - تولد، رونق و پایایی کسب و کارها

مهم‌ترین دلیل تأثیرگذاری راه‌کار تسهیل و تسریع صدور مجوزها بر محیط کسب و کار، کاهش بار مقرراتی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی است که می‌تواند به تولد هرچه بیش‌تر و نیز رونق و پایایی کسب و کارها کمک کند. در واقع در نظر گرفتن مجوزهای متعدد برای هر فعالیت اقتصادی که طبعاً همراه با هزینه‌های اداری و صرف وقت قابل توجه است. یکی از معضلات جدی در همه کشورها محسوب می‌شود. برای نمونه، در یادداشتی در «اکنون‌میست»؛ ادعا شده است که مجوزها، ورود به مشاغل را دشوار می‌کنند؛ چرا که همه افراد توانایی پرداخت حق ثبت یا صرف وقت برای مطالعه در آزمون، پیش از گرفتن مجوز برای اشتغال در مشاغل متعدد را ندارند. در یادداشت مذکور، نویسنده خاطر نشان کرده است ۲۲ درصد کارگران آمریکایی برای داشتن شغل خود باید مجوز داشته باشند و این در حالی است که این رقم در سال ۱۹۵۰ فقط پنج درصد بوده است. وقتی در نظام اقتصادی آمریکا که مدعی اعمال الگوی بازار آزاد است، چنین نگرشی راجع به مجوزها وجود دارد، وضعیت کشورهایی که با اقتصادی دولتی اداره می‌شوند، کاملاً قابل پیش‌بینی است.

۲ - پیشگیری از گسترش فساد و انحصار:

تعدد مجوزها و دست‌وپاگیر بودن و اطاله در صدور آن‌ها، تالی فاسدهای متعددی به همراه دارد که مهم‌ترین آن‌ها، گسترش فساد است. در واقع، پیچیدگی نظام مجوزها، آشکارترین نشانه بوروکراسی ناکارآمد و ناسالم در هر کشور است. چنانکه در یکی از گزارش‌های «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» تصریح شده است: «باور گسترده بر این است که نیاز به اخذ مجوز برای راه‌اندازی کسب و کار، توانایی بالقوه‌ای برای وارد کردن آسیب‌های اقتصادی جدی دارد؛ زیرا موانع واقعی و تصوری برای شروع شرکت‌های نوپا و دارای ایده‌های نوآورانه را بالا می‌برد و بنابراین از میزان خلاقیت و نوآوری در اقتصاد می‌کاهد. فرایند اخذ مجوز همچنین به حمایت از رفتارهای ضد رقابتی می‌پردازد؛ زیرا شرکت‌های موجود و جا افتاده پیشین، انگیزه‌های قوی دارند تا با مقررات‌گذاران لابی کنند تا از ترتیبات و فرایند اخذ مجوز به عنوان ابزاری برای حمایت از آنان در برابر بنگاه‌های تازه‌وارد استفاده شود» صاحب‌نظران تلاش کرده‌اند با طرح نظریه‌هایی درخصوص انگیزه‌ها و دلایل پیچیدگی نظام مجوزها،

راه کارهایی برای برونرفت از این معضل بیابند. برای نمونه، «استیگلر» در نظریه «تسخیر مقررات گذاری»، چنین استدلال می کند متصدیان صنایع به منظور ایجاد رانت برای خود، مقررات و کنترل هایی را وضع می کنند، «چرا که آن ها در مقایسه با مصرف کنندگان پراکنده، نوعاً با هزینه های اطلاعاتی و سازمانی کمتری مواجه اند». بدین ترتیب، مقررات سخت گیرانه باعث محدودیت رقابت و به ویژه افزایش موانع ورود خواهد شد و در نتیجه، قدرت بازاری و سود صنایع بزرگ بیش تر تأمین خواهد شد؛ اما دومین برداشت از نظریه انتخاب عمومی که «دیدگاه عوارض» نامیده شده است، هدف از وضع مقررات و عمال کنترل ها را تأمین منافع سیاست مداران و بوروکرات ها می داند؛ به ویژه سیاست گذاران از این مقررات کنترلی برای ایجاد رانت و گسترش آن با هدف کسب آرا و پیروزی در انتخابات بهره می برند؛ برای نمونه، «یکی از دلایل مهم تعدد زیاد مجوز و مقررات به وجود آمده، احتمالاً این است که (اختیار) نادیده گرفتن این مقررات را برای کارمندان ایجاد می کند و از این طریق کارمندان می توانند در مقابل دادن مجوز، وجوه نامشروع (رشوه) دریافت کنند. «نمونه ای از رانت پنهان در صدور مجوزها در ایران نیز نظام پیچیده مجوزها بر مبنای انگیزه ها و دلایلی که شرح داده شد، هزینه های کسب و کارها ناشی از بار مقرراتی را افزایش داده است. بار مقررات، «زیرمجموعه ای از مسائل مقررات گذاری، دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار، هزینه مربوط به رعایت الزامات مقرراتی، جمع آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می شود. (بار مقررات، دربرگیرنده)، موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها، ناطمینانی ها و ناکامی ها در مواجهه با دیوان سالاری دولتی است. «هنگامی که مقررات اداری مربوط به اخذ یک مجوز پیچیده می شود، محملی برای ادارات فراهم می شود تا به کسب و کارها هزینه های اضافی و غیرمنصفانه تحمیل کنند؛» در این شرایط برخی از دستگاه های اجرایی که مستقیماً خدمتی به مردم ارائه نمی کنند تا در گلوگاه ارائه خدمت از مردم پول بگیرند، در سال های اخیر تلاش کرده اند با توسل به مقررات پیچیده های که ایجاد کرده اند از مردم، وجوهی را دریافت کنند. برای نمونه، اگر فردی از اداره صنعت، معدن و تجارت درخواست مجوز کند ابتدا به شهرک صنعتی زیرمجموعه این اداره ارجاع می شود، شهرک از درخواست کننده بابت زمین، وجوهی دریافت می کند، سپس از او طرح کسب و کار می خواهد و با طولانی کردن فرآیند تلاش می کند درخواست کننده را با قیمتی گزاف به شرکتی وابسته برای تهیه طرح کسب و کار ارجاع دهد. درخواست کننده مجبور می شود این قیمت را بپردازد چراکه اداره، فقط همین طرح را می پذیرد. بقیه مسیر نیز چنین است که حدود ۲۰ اداره باید پاسخ استعلام اداره اصلی را بدهند... گام بعد پس از دریافت مجوز تأسیس، دریافت پروانه بهره برداری است و باز ادامه مراحل اداری متعدد،

مستندات حجیم و گاه عجیب، بازرسی‌های سلیقه‌ای با هزینه‌های خاص هر مرحله.... ادارات دولتی با ایجاد پیچیدگی برای مردم هزینه تراشیده‌اند و این هزینه‌ها و مجوزها به محملی برای رانت‌جویی تبدیل شده و این رانت‌ها به قدری بزرگ و فراگیر بوده که فساد اقتصادی را برای مردم به صرفه کرده است به این ترتیب یک نظام اداری با دیوان‌سالاری معیوب و ناکارآمد و با تعدد مجوزهای کسب‌وکار می‌تواند فرصت‌های کارآفرینی را از میان ببرد و فساد اداری را گسترش دهد.

۳- ساده‌سازی اداری

ساماندهی و تسهیل و تسریع صدور مجوزها در چارچوب رویه‌های گسترده‌تری با عنوان «ساده‌سازی اداری» قابل بررسی است. ساده‌سازی اداری «به معنای اتخاذ راهبردهایی است برای بهبود کارایی تعاملات دولت با شهروندان و بنگاه‌ها (از طریق کاهش هزینه‌ها) و بدون مصالحه بر سر منافع مقررات» بر این اساس است که راه‌کارهای مختلفی برای ساده‌سازی فرایندهای اداری، به ویژه در دریافت مجوزها، توسط سازمان‌های بین‌المللی توصیه شده است. محور این ساده‌سازی و بهبود فرآیندها، ابزارهای فناوری اطلاعات است. از مهم‌ترین کاربردهای فناوری اطلاعات که در راستای ساده‌سازی اداری توسعه یافته است می‌توان به موارد الکترونیکی زیر اشاره کرد:

- ✓ ذخیره‌سازی، گردآوری و ارائه اطلاعات
- ✓ فراهم کردن امکان دسترسی به مقررات مدون
- ✓ برقراری ارتباط درون بخش‌های دولت و بین آن‌ها و نیز بین حوزه‌های مختلف قضایی (شبکه‌های داخلی)
- ✓ پر کردن برخط (آنلاین) فرم‌های درخواست و سایر تبادلات
- ✓ گردآوری و گزارش کردن آمار
- ✓ تعیین شماره‌های شناسایی تجاری
- ✓ جمع‌آوری دولتی اطلاعات از شرکت‌ها بدون مشارکت فعال آن‌ها،
- ✓ بهینه کردن انعقاد قراردادهای دولتی

تحلیل مفهومی: مقررات‌زدایی یا مجوززدایی؟

اصطلاح «مقررات‌زدایی»، همچون «مقررات‌گذاری»، 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 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^۱. 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.

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.

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 انجام شدنی است. شایان ذکر است در اینجا، شیوه حقوقی به معنای مجموعه ساده‌ای از قواعد حقوقی نیست؛ بلکه طیف گسترده‌ای از اعمال و مقررات

^۱ عبدالحمید شمس، مقررات‌زدایی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۱، ص ۸۵.

حقوقی مانند قانون، اساسنامه نهادهای عمومی، تدابیر فردی مقامات عمومی، مذاکرات، اعمال اجرایی و اسناد سیاستی را در بر می‌گیرد.

مقررات گذاری 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

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 فراخ‌تری 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 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 فرآیندها 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.

^۱ محمد راسخ و سیدمجتبی حسینی‌کراپی، «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، دوفصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی (دانش و توسعه سابق) دوره

جدید، سال بیستودوم، شماره ۸، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، صص ۲۹-۳۰ مشخصات منبع اصلی به این شرح است:

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

سطح سوم، سطح اخص مقررات زدایی، به معنای کاستن از حجم آیین نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های (دولتی و دیگر نهادهای مقررات گذار) ناظر بر محیط اقتصادی است؛ البته در این سطح نیز بخشی از مقررات زدایی از طریق مقررات گذاری صورت خواهد گرفت؛ بدین ترتیب که طی صدور تصویب نامه‌ها، آیین نامه و... دیگر مقرره‌ها، دولت مداخله خود را در بخش‌هایی از اقتصاد کاهش می‌دهد و مجال فراخ تری را برای تکاپوی بخش خصوصی فراهم می‌سازد.

نمونه‌ای از سطوح دوم و سوم مقررات زدایی را می‌توان مقررات زدایی در آمریکا در اواخر دهه ۱۹۷۰ ذکر کرد. در این دوران، به دلیل نارضایتی از نهادهای دوران اصلاحات^۱، خوش بینی 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 کسب و کارها تبدیل شده و علت وجود رویه‌های متعدد، حجیم، ناسازگار و دست و پاگیر محسوب می‌شوند؛ چراکه نهادهای مقررات گذاری به سرعت رشد کرده بودند و بخش اداری فدرال نیز فربه تر شده بود. بازخورد این افزایش حجم دولت، مقررات گذاری 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، «مقررات زدایی» از صنایع رقابتی را در بر می‌گرفت؛ صناعی که به باور منتقدان، هرگز نمی‌بایست موضوع مقررات گذاری قرار می‌گرفت. در زمان ریاست جمهوری ریگان (۱۹۸۹-۱۹۸۱)، ترتیبات بیش تری 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 انعطاف پذیر ساختن مدیریت عمومی در برابر تقاضاهای شهروندان با افزایش میزان حساسیت به رقابت ایجاد شده بود».

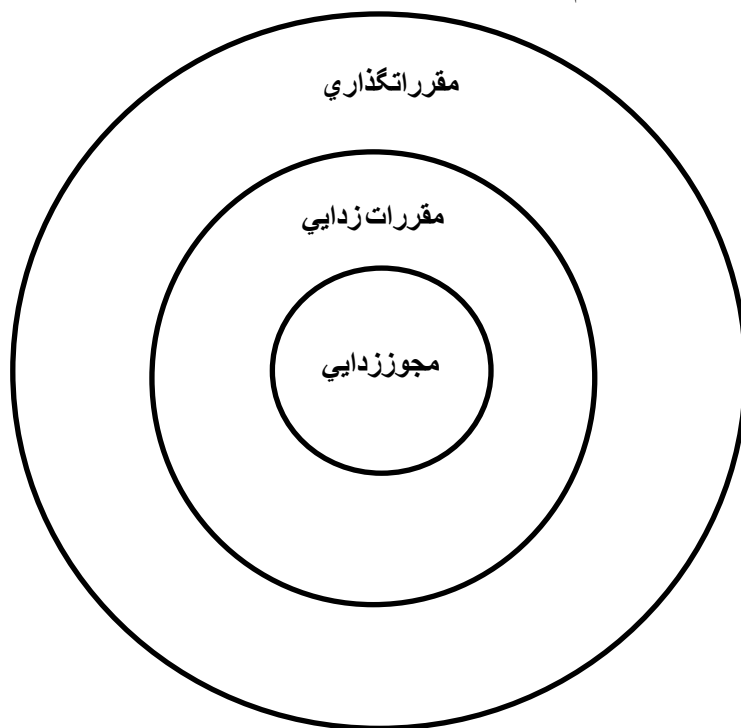
مجوز زدایی به مثابه سطح چهارم مقررات زدایی

اما سطح چهارمی از مقررات زدایی را می‌توان با تعبیر «مجوز زدایی» شناسایی کرد؛ بدین معنا که در کشورهایی مانند ایران، متأثر از مشکلات برآمده از بوروکراسی دست و پاگیر صدور مجوزهای کسب و کار، مسئله پیچیدگی، زمانبر

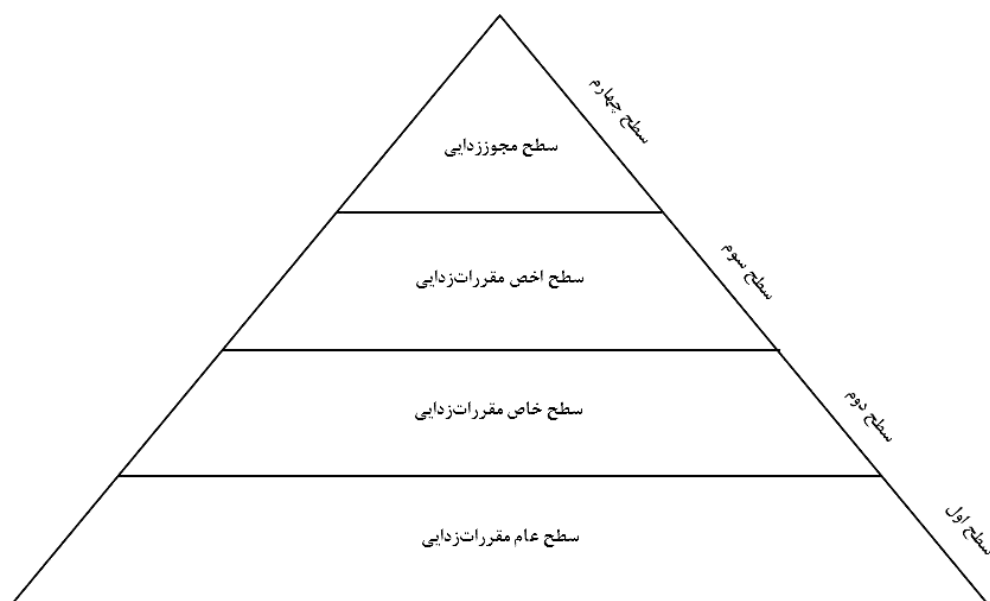
۱. دوران معروف به «دوره اصلاحات» در آمریکا، به مجموعه‌ای از اصلاحات سیاسی اشاره دارد که در سال‌های ۱۹۳۳ و ۱۹۴۸ توسط فرانکلین روزولت پیشنهاد شد. پیشنهاد مذکور در زمانی بود که حکومت فدرال ایالات متحده در پاسخ به احساس ناامنی عمیقی که در اثر رکود بزرگ ایجاد شده بود، مسئولیت بیش تری در اقتصاد کشور بر عهده 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 بیمه گر نهایی قرار می‌داد.

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 پیدا است، 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 پیشگفته، نمایش داده شده است.



تأثیر اصلاح نظام مجوزدهی در بهبود محیط کسب و کار

در اولویت قرار گرفتن اصلاح نظام مجوزهای کسب و کار، مبتنی بر مطالعات متعدد داخلی و بین‌المللی در راستای اهمیت نظام روان، سریع، کم هزینه و سالم مجوزدهی برای بهبود محیط کسب و کار بوده است. به ویژه از منظر مجوزهای شروع کسب و کار، 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 کسب و کار 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 کسب و کار افزایش می‌یابد و آنگاه، مجوزدهی خود به یکی از بارهای طاقت فرسای کسب و کارها تبدیل می‌شود. در این حالت، شروع کسب و کار، به الزاماتی غیرضروری و دست و پاگیر 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 کسب و کارها تبدیل می‌شود.

مطالعات بسیاری، نشان دهنده تأثیر نظام مجوزدهی مطلوب کسب و کار به ویژه مجوزهای شروع کسب و کار، در بهبود محیط اقتصادی است. برای نمونه، مطالعات هرندورف و همکار وی نشان می‌دهند که موانع ورود، یک دلیل مهم برای شکاف درآمدی بین کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته 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 و همکاران وی در مطالعه‌ای نشان دادند که اصلاحات قانونی مذکور، سبب افزایش تشکیل شرکت‌های جدید و اشتغال در پرتغال شده است. فرونسکا و همکاران وی نیز در مقاله‌ای دیگر به این نتیجه دست یافتند که هزینه‌های بالاتر شروع کسب و کار، سبب دلسرد شدن کارآفرینان شده و انگیزه افراد را برای اشتغال به کارمندی یا کارگری، افزایش می‌دهد. اسپچواردی 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 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.

اثرگذاری شاخص «سهولت انجام کسب و کار» در ترغیب کشورها برای مجوززدایی

با توجه به توضیحات بیان شده، تأثیر آموزه‌ها و توصیه‌های شاخص «سهولت انجام کسب و کار» 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 کسب و کارها معطوف‌اند؛ اولین دسته از نماگرها، به «معیارهای مقررات‌گذاری واقعی»^۸ (مانند تعداد دستورالعمل‌های ضروری برای ثبت یک کسب و کار) مربوط است؛ دومین دسته به «معیارهای پیامدهای مقررات‌گذاری» (از قبیل وقت و هزینه لازم برای ثبت یک کسب و کار و اجرای یک قرارداد) مربوط است. هر کشور، در صورتی در نماگرهای ۱۰ گانه این شاخص (شروع یک کسب و کار، مجوزهای ساخت

وساز، 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. بدین ترتیب، از آنجا که در اغلب موارد، مؤلفه مرحله در قالب مجوز درآمده است، لغو هر مجوز کسب‌وکار می‌تواند به بهبود امتیاز و رتبه کشور در هر نماگر کمک کند. 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 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. 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 کسب‌وکار، به طور مستقیم محیط کسب‌وکار 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 کسب‌وکار است. چنانکه توضیح داده خواهد شد، اکنون، تمرکز قانون‌گذار ایرانی در لایه‌های مقررات‌زدایی، لایه مجوزها است؛ چراکه یکی از ملموس‌ترین معضلات کسب‌وکار 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 کسب‌وکار، 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 پُر اهمیت‌ترین مسائل کسب‌وکارها تشخیص داده شده و قانون‌گذار را بر آن داشته تا با تصویب قوانین و تشکیل نهادهایی، برای حل آن چاره‌اندیشی کند.

نکته دوم اینکه اتخاذ رویکرد محدود و مضیق مجوززدایی به جای رویکرد کلان و موسّع 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 پیش آمده از اراده قانون‌گذار، می‌تواند به عنوان نمونه‌ای از موانع ساختاری در این زمینه ذکر شود؛ 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.

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» 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». 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 کُند 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. این مقررات و رویه‌ها، باعث ایجاد هزینه‌های مقرراتی و بار اداری غیرضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر» می‌شوند.

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 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)»، 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 دل‌خواهانه 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».

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.

امروزه ابزارهای مدرن ساده‌سازی اداری مجوزها، در بستر «دولت الکترونیک» 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». 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 آمریکاست؛ نقشه راهنمای کره جنوبی برای درخواست‌های غیرنظامی در سایت درگاه سراسری دولت، که به نحو نظام مند 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 دستکم ۱۰۰۰ فرم در آن تضمین شده است.

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 نرم افزاری 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. 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». 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 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 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...».

انواع موافقت دولت برای آغاز کسب و کار

موافقت دولت برای آغاز و ادامه فعالیت کسب و کارها انواع مختلفی دارد. پیش از بررسی نظام مجوزدهی کشورها، تعریف انواع موافقت با هدف درک تمایز میان آن‌ها در این بخش مرور می‌شود.

• ثبت^۱: همه کسب و کارها برای رسمی شدن نیاز به ثبت دارند؛ اما برخی می‌توانند بدون دریافت مجوز فعالیت کنند و صرفاً ثبت کسب و کار برای فعالیت رسمی کفایت می‌کند.

• مجوز^۲: معادل واژه فارسی، «مجوز» در زبان انگلیسی دو واژه «License» و «Permit» به کار می‌رود که اگر چه در فرهنگ لغت، تعریف مشابه دارند و بعضاً هم معنی یکدیگر ذکر شده‌اند؛ اما در زمینه کسب و کارها مفهوم کاربردی متفاوتی دارند. واژه «License» عمومی‌تر است و اعطای اجازه انجام کاری یا استفاده از چیزی را نشان می‌دهد. این واژه غالباً بر «صلاحیت» دلالت می‌کند و برای افرادی که در مشاغل می‌توانند آسیب برای کسی داشته باشد لازم است. بعضی اوقات کسب «License» به آزمون نیاز دارد؛ چنانکه لازمه مجوز حرفه‌ای آزمون است مانند مجوز پزشک یا آرایشگری^۳.

• اجازه‌نامه^۴: نوع خاصی از «License» است که معمولاً برای مقولات مربوط به «ایمنی»، به کار می‌رود. مانند مجوزهای سلامت و ممکن است قبل از اعطا نیاز به بازرسی وجود داشته باشد.

¹ Registration

² License

³ <https://www.thebalancesmb.com/business-licenses-and-permits-398925>

⁴ Permit

مانند مجوز ایمنی آتش سوزی ساختمان یا مجوز بهداشت برای سالن زیبایی.

- **اعلان^۱:** اعلان یا اطلاع، در مورد کسب و کارهایی به کار می‌رود که نیازی به اخذ مجوز ندارند و صرف آگاهی حاکمیت برای شروع فعالیت کفایت می‌کند.

- **گواهینامه^۲:** به معنای سند رسمی که واقعیتهای را تأیید می‌کند و غالباً برای تأیید گذراندن دوره آموزشی به کار می‌رود.

- **استعلام^۳:** به معنای درخواست اطلاعات، در فرآیند اعطای هر نوع مجوز ممکن است نیاز به دریافت اطلاعات از هر نهاد یا سازمان، برای بررسی و پذیرش درخواست مجوز باشد.

- **موافقت:** این واژه هم به معنای عام همه انواع موافقت حاکمیت به کار می‌رود و هم منظور از این واژه می‌تواند عدم نیاز به اخذ مجوز یا اجازه‌نامه و آغاز کسب و کار صرفاً از طریق ثبت و تأیید باشد.

- **مجوز عمومی^۴:** این اصطلاح به دو شکل در نظام مجوزدهی کشورها تعریف شده است. منظور از مجوز عمومی می‌تواند اعطای حق برای انجام انواع فعالیت‌های مشابه تحت یک مجوز باشد یا منظور از مجوز عمومی احراز شرایط عمومی فردی برای انجام فعالیت اقتصادی به همراه تأیید شرایط عمومی مکان فعالیت باشد.

بنابر مفاهیم گفته شده، همه کسب و کارها در همه جای دنیا برای آغاز فعالیت رسمی و در گام نخست باید ثبت شوند. مرحله ثبت برای دریافت اطلاعات کسب و کارها و اخذ مالیات ضروری است. در مرحله دوم ممکن است دریافت مجوز یا موافقت پیشینی دولت برای آغاز کسب و کار الزامی باشد. مجوز کسب و کار، حقی است که حاکمیت به کسب و کار برای آغاز یا ادامه فعالیت اعطا می‌کند و در سه نوع قابل دریافت است: مجوز، اجازه‌نامه و اعلان که شدت و نحوه کنترل در این سه نوع بنا به تعریف قوانین و مقررات، متفاوت است. در فرآیند دریافت هر یک از سه نوع موافقت پیشینی ممکن است به انواعی از استعلام، تأییدیه، گواهینامه، موافقتنامه و... نیاز باشد.

¹ Notification

² Certificate

³ Inquiry

⁴ General License

بررسی نظام مجوزدهی در کشورهای مختلف

در این بخش تجربه کشورهایی که گام‌های مؤثری برای کاهش زمان، هزینه و پیچیدگی فرآیندهای صدور مجوزهای کسب و کار برداشته‌اند مرور می‌شود.

ایالات متحده آمریکا

تقریباً همه کسب و کارها در ایالات متحده آمریکا به نوعی از مجوز فدرال، ایالتی یا محلی نیاز دارند.^۱ پورتال‌های الکترونیکی متعددی در سطح فدرال، ایالتی و محلی، اطلاعات مربوط به مجوزها و امکان درخواست و صدور مجوز را فراهم می‌کنند؛ البته همچنان فرآیند صدور بخشی از مجوزها در ایالات مختلف به شکل سنتی و به صورت مراجعه حضوری امکان‌پذیر است؛ همچنین شرکت‌های خصوصی مختلف خدمات مشاوره یا دریافت مجوز برای کارآفرینان را ارائه می‌دهند.^۲

قانون کاهش تشریفات اداری (PRA^۳)، در سطح فدرال در سال ۱۹۸۰ با هدف کاهش بار تشریفات اداری برای کسب و کارهای خصوصی و شهروندان به تصویب رسیده است. اداره کسب و کار کوچک (SBA)^۴ آژانس دولتی ایالات متحده آمریکا برای حمایت از کارآفرینان و کسب و کارهای کوچک است که در سال ۱۹۵۳ تأسیس شده است. یکی از وظایف اصلی SBA ارائه مشاوره به کسب و کارهای کوچک است. در وبسایت SBA راهنمای کاملی برای کسب و کارها شامل بخش‌های «طرح کسب و کار»، «شروع کسب و کار»، «اداره کسب و کار» و «توسعه کسب و کار» وجود دارد. در بخش شروع^۵ کسب و کار مراحل مختلفی که یک کسب و کار نوپا باید طی کند معرفی و تشریح شده‌اند. این مراحل شامل:

^۱ <https://www.bizfilings.com/toolkit/research-topics/staying-compliant/understanding-business-licenses>

^۲ پنج شرکت برتر در ارائه خدمات مجوزهای کسب و کار در ایالات متحده آمریکا عبارتند از:

Incfile, Incorp, Bizfilings, Corpnet, Mycorporation <https://startupsavant.com/best-business-license-services>

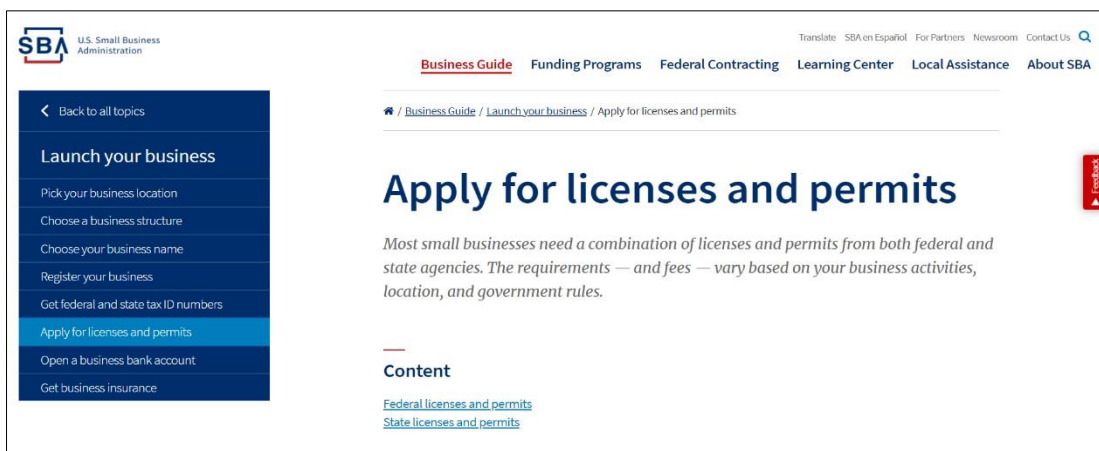
^۳ The Paperwork Reduction Act

^۴ Small Business Administration

^۵ Launch

- **انتخاب محل کسب و کار:** از آنجایی که مالیات، ثبت و مقررات کسب و کارها شامل مجوزها در ایالات متفاوت هستند ابتدا باید مکان فعالیت کسب و کار تعیین شود.
- **انتخاب ساختار کسب و کار:** در این بخش ساختارهای متفاوت کسب و کار مانند سهامی خاص و شرکت با مسئولیت محدود، معرفی و تشریح می‌شوند. انتخاب ساختار شرایط ثبت شرکت در سطح ایالتی و محلی را تعیین می‌کند.
- **انتخاب نام کسب و کار:** امکان تعیین نام کسب و کار و معرفی چهار روش متفاوت برای تعیین نام در این بخش وجود دارد.
- **ثبت کسب و کار:** پس از تعیین مکان و ساختار کسب و کار، امکان ثبت فدرال، ایالتی و محلی فراهم است و شرایط ثبت در هر سطح به طور کامل تشریح شده است.
- **اخذ شناسه مالیاتی فدرال (EIN) و ایالتی:** اخذ شماره شناسایی کارفرما که همان شماره شناسایی مالیاتی فدرال است در مورد همه کسب و کارها به جز کسب و کار با مالکیت انحصاری که نیروی کار استخدامی ندارد الزامی است و به صورت آنلاین دریافت می‌شود. به علاوه برای دریافت شماره شناسایی مالیاتی هر ایالت باید به وبسایت مربوطه در هر ایالت مراجعه شود.
- **درخواست مجوز:** مجوزهای فدرال به طور کامل معرفی شده و پیوند با مرجع صدور فراهم است. برای مجوزهای ایالتی و محلی باید به وبسایت مربوطه مراجعه شود.
- **افتتاح حساب بانکی کسب و کار:** راهنمای چگونگی افتتاح حساب بانکی و مزایای آن تشریح شده است.
- **اخذ بیمه کسب و کار:** معرفی انواع بیمه و مراحل خرید بیمه در این بخش قابل مشاهده است.

شکل ۳. پورتال اداره کسب و کار کوچک ایالات متحده آمریکا، بخش شروع کسب و کار، درخواست مجوز



Source: <https://www.sba.gov/business-guide/launch-your-business/apply-licenses-permits>

درخواست مجوز در ایالات متحده آمریکا:

همانگونه که پیش‌تر اشاره شد اکثر کسب و کارهای کوچک در آمریکا به اخذ مجوز از آژانس‌های فدرال و ایالتی نیاز دارند. شرایط و هزینه براساس نوع فعالیت کسب و کار، مکان و قواعد دولت محلی متفاوت است؛ در ادامه، فرآیند درخواست مجوز در سطوح مختلف مرور می‌شود.

الف: مجوزهای فدرال

چنانچه فعالیت کسب و کار را یک آژانس فدرال مقررات‌گذاری کرده باشد به کسب مجوز فدرال نیاز است. ابتدا بررسی می‌شود که آیا کسب و کار مدنظر در فهرست زیر قرار دارد یا خیر. سپس آژانس فدرال مربوطه و چگونگی درخواست مجوز بررسی می‌شود. شرایط و هزینه‌ها به نوع فعالیت و آژانس صادرکننده مجوز بستگی دارد. جدول زیر فعالیت‌هایی که در سطح فدرال نیاز به مجوز دارند نشان می‌دهد.

جدول ۱. فهرست فعالیت‌هایی که در ایالات متحده آمریکا در سطح فدرال نیاز به مجوز دارند

فعالیت کسب و کار	شرح	مرجع صدور
کشاورزی	واردات و نقل و انتقال بین ایالتی حیوانات یا تولیدات مربوط به حیوانات، گیاهان و فناوری زیستی	اداره کشاورزی ایالات متحده آمریکا

نوشتیدنی الکلی	تولید، عمده فروشی، واردات و فروش نوشیدنی الکلی در سطح خرده‌فروشی	دفتر مالیات و تجارت دخانیات و الکل
هوانوردی	کسب و کار مربوط به بهکارگیری هواپیما، حمل‌ونقل کالا یا افراد از طریق هوا، تعمیر و نگهداری هواپیما	اداره کل هوانوردی فدرال
اسلحه، مهمات و مواد منفجره	تولید، معامله و واردات اسلحه، مهمات و مواد منفجره	دفتر الکل، دخانیات، اسلحه و مواد منفجره
حیوانات وحشی و ماهی	واردات و صادرات حیوانات وحشی و تولیدات مربوطه	خدمات حیوانات وحشی و ماهی ایالات متحده آمریکا
ماهی‌گیری تجاری	صید تجاری هر نوع ماهی	اداره کل اقیانوسی و جوی ملی
حمل‌ونقل دریایی	حمل‌ونقل از طریق دریا و اقیانوس	کمیسیون حمل‌ونقل دریایی فدرال
حفاری و استخراج معدن	حفاری برای گاز طبیعی، نفت یا سایر منابع طبیعی در زمینهای فدرال	دفتر اجرایی محیط زیستی و امنیت
انرژی هسته‌ای	تولید انرژی هسته‌ای تجاری برای تسهیل چرخه سوخت یا مشارکت در توزیع و در دسترس قرار دادن مواد هسته‌ای	کمیسیون مقررات‌گذاری هسته‌ای ایالات متحده آمریکا
پخش رادیویی و تلویزیون	انتشار اطلاعات توسط رادیو، تلویزیون، ماهواره و غیره	کمیسیون ارتباطات فدرال
حمل‌ونقل و پشتیبانی	مجوز کسب و کاری که حمل بار سنگین و حجیم دارد توسط ایالات صادر می‌شود اما اداره حمل‌ونقل آمریکا می‌تواند به دفتر ایالتی درست هدایت کند.	اداره حمل‌ونقل ایالات متحده آمریکا

مأخذ: وبسایت SBA، مجوزهای فدرال.

ب: مجوزهای ایالتی

مجوزهای ایالت، شهر و روستا به نوع فعالیت و مکان کسب و کار بستگی دارد و هزینه‌ها نیز متفاوت خواهد بود. ایالت‌ها گرایش به وضع مقررات در طیف گسترده‌تری از فعالیت‌ها نسبت به دولت فدرال دارند. برای مثال کسب و کارهایی که معمولاً به صورت محلی مقررات‌گذاری می‌شوند شامل مزایده‌ها، ساخت‌وساز، خشک‌شویی، کشاورزی، لوله‌کشی، رستوران‌ها و خرده‌فروشی هستند. برخی مجوزها پس از مدتی منقضی می‌شوند که غالباً تمدید از صدور اولیه آسان‌تر است. وبسایت هر ایالت برای یافتن مجوزهایی که نیاز است باید بررسی شود. SBA لینک به آژانس‌های مجوز کسب و کار در هر ۵۰ ایالت را فراهم می‌کند.^۱

هر ایالت ممکن است کسب و کارها را ملزم به اخذ چندین نوع متفاوت مجوز کند. رایج‌ترین مجوزها و اجازه‌نامه‌های ایالت‌ها عبارتند از:

- **مجوزهای حرفه‌ای^۲:** در همه ایالات، مجوزهای حرفه‌ای لازم است. افراد شاغل در این حرفه‌ها برای نشان دادن مهارت یا آموزش خاص باید مجوز ایالت را در آغاز به کار اخذ کنند. مشاغلی مانند پزشکی، پرستاری، حقوق، دندان‌پزشکی، آموزش، حسابداری، دام‌پزشکی، داروسازی، روان‌شناسی، مهندسی، معماری، تعمیر اتومبیل، لوله‌کشی، کارهای برقی، بنگاه معاملات ملکی و آرایش زنانه. نوع مشاغلی که به مجوز نیاز دارند در ایالات مختلف ممکن است متفاوت باشد.^۳

- **اجازه‌نامه مالیات بر فروش^۴:** چنانچه کسب و کار کالا یا خدماتی مشمول مالیات فروش شود باید درخواست اجازه‌نامه فروش را در ایالت خود ثبت کند.^۵

^۱ همچنین برای جستجوی مجوزهای مربوط به هر ایالت می‌توان به لینک زیر مراجعه کرد:

<https://www.countyoffice.org/business-license-search>

^۲ Professional/Occupational Licenses

^۳ US Chamber of Commerce, Starting a Business? A Guide to Business Licenses & Permits, 2021, <https://www.uschamber.com/co/start/startup/business-licenses-and-permit-guide>

^۴ Sales Tax Permit

^۵ The Balance Company, Small Business, 2020

جهت بررسی بیشتر به نشانی زیر رجوع کنید:

<https://www.thebalancesmb.com/business-licenses-and-permits-398925>

- **اجازه‌نامه‌های زیست‌محیطی^۱:** بسیاری از ایالات کسب و کارهای مشخصی را به اخذ اجازه‌نامه‌های کنترل آلودگی الزام می‌کنند. کسب و کارهایی که به نوعی آب یا هوا را آلوده می‌کنند علاوه بر اخذ اجازه‌نامه از ایالت یا آژانس‌های فدرال، احتمالاً باید از آژانس‌های محلی نیز کسب اجازه کنند.

ج: مجوزهای محلی

هر شهر و روستا مجوزهای خاص خود را نیاز دارد که اطلاعات آن باید از دفتر کسب و کار محلی اخذ شود. علاوه بر مجوز عمومی کسب و کار، در ادامه رایج‌ترین انواع مجوزهای سطح محلی معرفی می‌شوند.^۲

- **مجوز عمومی کسب و کار^۳:** اکثر کسب و کارها نیاز به مجوز عمومی برای آغاز فعالیت در شهر یا روستای خاص دارند. این مجوز اغلب به سادگی گواهی ثبت نام مالیات است که پذیرش قانونی آغاز فعالیت کسب و کار در منطقه است؛ همچنین عموماً اولین مجوز از چندین مجوزی است که از شهر یا روستای محل فعالیت کسب و کار اخذ می‌شود.^۴

- **اجازه‌نامه‌های سلامت:** اگر کسب و کاری شامل آماده‌سازی، تحویل و توزیع غذا می‌شود و یا شامل تماس با جسم انسان می‌شود (مانند سالن ناخن یا ماساژ یا استخرها)، نیازمند اخذ اجازه‌نامه سلامت است. اداره محلی سلامت قبل از صدور اجازه‌نامه و پس از صدور آن به صورت سالیانه بازرسی انجام می‌دهد؛ همچنین لازم است «دوره دست اندر کار غذا^۵»، تکمیل و گواهی‌نامه آن اخذ و به روزرسانی شود.

- **اجازه‌نامه‌های منطقه‌ای^۶:** مقررات منطقه‌ای محلی تعیین کننده مکان فعالیت انواع کسب و کارها هستند. قبل از ساخت ساختمان جدید، تغییر کاربری ساختمان موجود برای کاربرد متفاوت، بازسازی قابل توجه ساختمان

¹ Environmental Permits

^۲ به طور مثال برای مشاهده فهرست مجوزهای اداره مجوزهای شهر فیلادلفیا (ایالت پنسیلوانیا) به لینک زیر مراجعه کنید:

<https://www.phila.gov/departments/department-of-licenses-and-inspections/>

³ General License

⁴The Balance Company, Small Business, 2020, <https://www.thebalancesmb.com/business-licensesand-permits-398925> 3. Health Permits

⁵ Food Handler Course

⁶ Zoning Permits

و فعالیت کسب و کار در داخل خانه مسکونی باید مقررات منطقه‌ای ملاحظه شود و در صورت نیاز، اجازه‌نامه دریافت شود.^۱

- **اجازه‌نامه‌های ساختمان:** اجازه‌نامه ساختمان در سطح محلی برای هر تغییر اساسی در ساختمان لازم است.^۹

- **اجازه‌نامه آتش‌سوزی:**^۲ چنانچه کسب و کاری مواد آتشزا استفاده می‌کند و یا به طور کلی برای استفاده عمومی مشتریان بازگشایی می‌شود مانند رستوران و تئاتر نیازمند اخذ این اجازه‌نامه در سطح محلی هستند. این اجازه‌نامه، در برخی ایالات پیش از افتتاح باید اخذ شود و در برخی ایالات، پس از افتتاح بازرسی‌های دوره‌ای انجام می‌شود.

- **اجازه‌نامه رویدادهای خاص:**^۳ در برخی ایالات برپایی نمایشگاه محلی یا بازارهای عرضه محصولات کشاورزان نیازمند اخذ اجازه‌نامه محلی است.^۴

- **اجازه‌نامه تابلو:**^۵ در برخی ایالات کسب و کارها نیازمند اخذ اجازه‌نامه تابلو هستند. مواردی مثل اندازه تابلو و اینکه در کجا می‌تواند نصب شود طبق مقررات محلی تعیین می‌شوند.^۶

- **اجازه‌نامه فعالیت پدر خانه:**^۷ در برخی ایالات انجام فعالیت‌های کسب و کار در داخل خانه نیازمند اخذ اجازه‌نامه است.

اتحادیه اروپا

مدل مقررات‌گذاری غالب در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و استرالیا موافقت پیشینی و کسب مجوز است و مدل اتحادیه اروپا ترکیبی از مجوز و اعلان پیشینی و سیاست‌های موافقت پسینی است. با این حال طبق مطالعه‌ای

¹ US Chamber of Commerce, Starting a Business? A guide to Business Licenses & Permits, 2021, <https://www.uschamber.com/co/start/startup/business-licenses-and-permit-guide>

² Fire Permit

³ Special Events Permit

⁴ The Balance Company, Small Business, 2020

⁵ Sign Permit

⁶ US Chamber of Commerce, Starting a Business? A Guide to Business Licenses & Permits, 2021, <https://www.uschamber.com/co/start/startup/business-licenses-and-permit-guide>

⁷ Home Occupation Permit

که اتحادیه اروپا در سال ۵۱۲۰ انجام داده آغاز کسب و کار در ایالات متحده آمریکا و استرالیا از کشورهای عضو اتحادیه اروپا سریع‌تر است (European Commission, 2015)؛ لذا اتحادیه اروپا برنامه‌های متعددی را برای تسهیل شروع کسب و کار و دریافت مجوز در کشورهای عضو طراحی و اجرا کرده است.

در سال ۲۰۰۶ اعضای اتحادیه اروپا درباره مجموعه‌ای از ساده‌سازی‌ها برای آسان‌تر و ارزان‌تر کردن شروع کسب و کار در کشورهای عضو توافق کردند و فرآیند این کار از سال ۲۰۰۷ تحت عنوان «برنامه عملیاتی برای کاهش بار تشریفات اداری در اتحادیه اروپا» آغاز شد. در این چارچوب، هدف کاهش ۲۵ درصدی بار تشریفات اداری به طور موفقیت‌آمیزی تا پایان سال ۲۰۲۰ محقق شد (European Commission, 2015). یکی از مهم‌ترین مزایای این توافق، اجرای پنجره واحد رویه‌های اجرایی برای آغاز به کار شرکت‌ها بود. عنصر کلیدی این فرآیند اجرایی، ایجاد «نقاط تماس واحد» (PSCs)^۱ بود که همه کسب و کارها می‌توانستند به سادگی اطلاعات مربوط به کسب و کار خودشان را در هر کشور خاص به‌دست آورند (EUGO, 2020)^۲.

«نقاط تماس واحد» (PSCs)، پورتال‌های دولت الکترونیک هستند که امکان کسب اطلاعات مورد نیاز و تکمیل رویه‌های اداری به صورت برخط را فراهم می‌کنند. از دسامبر ۲۰۰۹ داشتن «نقطه تماس واحد» (PSC)، در همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا الزامی قانونی است و کشورهای عضو به مرور زمان موظف به توسعه پورتال به منظور پوشش همه رویه‌های اداری در طول چرخه زندگی کسب و کارها و ارتقای آن برای استفاده آسان‌تر کاربران هستند. یکی از کاربردهای PSC فراهم کردن اطلاعات ملی کشورها درخصوص مجوزها، اعلان‌ها و اجازه‌نامه‌های مورد نیاز برای شروع کسب و کار است. این اطلاعات شامل سازمان مسئول، هزینه درخواست و زمان پاسخگویی است^۳ (European Commission, 2020).

^۱ Point of Single Contact

^۲ هر کشور موظف به ایجاد یک نقطه تماس واحد در کل کشور است؛ اما ممکن است در کشوری مثل آلمان به دلیل تفاوت در مقررات ایالت‌های مختلف نیاز به ایجاد چندین نقطه تماس واحد در هر ایالت باشد. <http://eugo.gov.hu/what-is-eugo>

^۳ قانون SBA اتحادیه اروپا مصوب سال 2008، اصول دهگانه‌ای برای ایجاد محیط رشد کسب‌وکارهای کوچک وضع کرده است که اصل چهارم (4) آن مختص به کاهش بار اداری کسب‌وکارها ست.

در فوریه سال ۱۱۲۰، اتحادیه اروپا با تجدید نظر در «قانون کسب و کار کوچک اتحادیه اروپا (SBA)»، اعضای اتحادیه را به کاهش زمان مورد نیاز اخذ مجوزها دعوت کرد.^۱ در مه ۲۰۱۱، شورای رقابت‌پذیری اتحادیه اروپا، اعضای اتحادیه را ملزم کرد تا پایان سال ۲۰۱۳، هزینه مجوزها را کاهش و زمان مجوزها را نیز به سه ماه تقلیل دهند. ارزیابی عملکرد اعضای اتحادیه اروپا نشان می‌دهد همه کشورهای عضو به تعهد خود تا پایان سال ۲۰۱۳ عمل کرده‌اند (European Commission, 2015).

اتحادیه اروپا در برنامه عملیاتی کارآفرینی ۲۰۲۰، هدف کاهش زمان مجوزها به یک ماه را تا پایان سال ۲۰۱۵ در نظر گرفت؛ اما این هدف تنها در چهار کشور عضو تحقق یافت و تصمیم به تجدیدنظر در این زمینه گرفته شد چراکه در بسیاری از کشورهای عضو، کاهش زمان به ویژه برای مجوزهایی که ریسک بالایی در زمینه محیط‌زیست، امنیت و سلامت دارند مقدور نبوده است. در ادامه، وضعیت نظام مجوزدهی آلمان در کاهش بار مجوزها مرور می‌شود.

آلمان

در آلمان انواع مجوزهای کسب و کار در سطوح فدرال، ایالتی و محلی صادر می‌شوند. مجوزها طبق قوانین مختلف مانند قوانین مالیاتی، تجارت یا اصناف الزامی هستند. کسب و کارها برای شروع فعالیت خود باید به «دفتر کسب و کار»^۲ هر شهر که در شهرداری قرار دارد مراجعه کرده و ثبت نام کنند. در ایالاتی که امکان درخواست الکترونیکی مجوز وجود ندارد درخواست مجوز باید از طریق دفتر کسب و کار محلی انجام شود. چنانچه کسب و کاری به مجوز نیاز نداشته باشد باید آغاز فعالیت خود را به دفتر کسب و کار محلی اعلام کند.^۳ در آلمان از سال ۲۰۰۹، نقاط تماس واحد (PSC)، به تفکیک هر ایالت ایجاد شده که با توجه به موقعیت منطقه‌ای و ساختار موجود هر ایالت تفاوت‌هایی بین آنها وجود دارد. اولین نقطه آغاز کسب و کار در آلمان می‌تواند PSC محلی باشد. در ادامه ساماندهی مجوزها در PSC برلین بررسی می‌شود.^۴ PSC برلین در اداره اقتصاد، انرژی و کسب و کار سنا قرار دارد.

¹ European Commission, 2020, Points of Single Contact | Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (europa.eu)

² Gewerbe Amt

³ Doing Business in Germany - World Bank Group

⁴ نقطه واحد تماس سایر ایالات در لینک زیر قابل دسترس است:

نقطه تماس واحد برلین^۱ اطلاعات و امکان درخواست برخط خدمات اداری مربوط به کسب و کارهای کوچک و متوسط (SMEs)، را ارائه می‌کند. خدمات پورتال محدود به ایالت و ادارات محلی است و به طور مثال شامل اطلاعات مجوزهای سطح فدرال مانند مجوز بانکداری، صادرات و واردات یا مجوز راننده تاکسی نمی‌شود. تفکیک خدمات پورتال به این صورت است:

الف: مراحل مختلف چرخه کسب و کار،

ب: شروع کسب و کار،

ج: مدیریت کسب و کار در مراحل مختلف فعالیت،

د: انحلال کسب و کار

ه: ارائه خدمات به خارجی‌ان و احراز صلاحیت‌های شغلی.

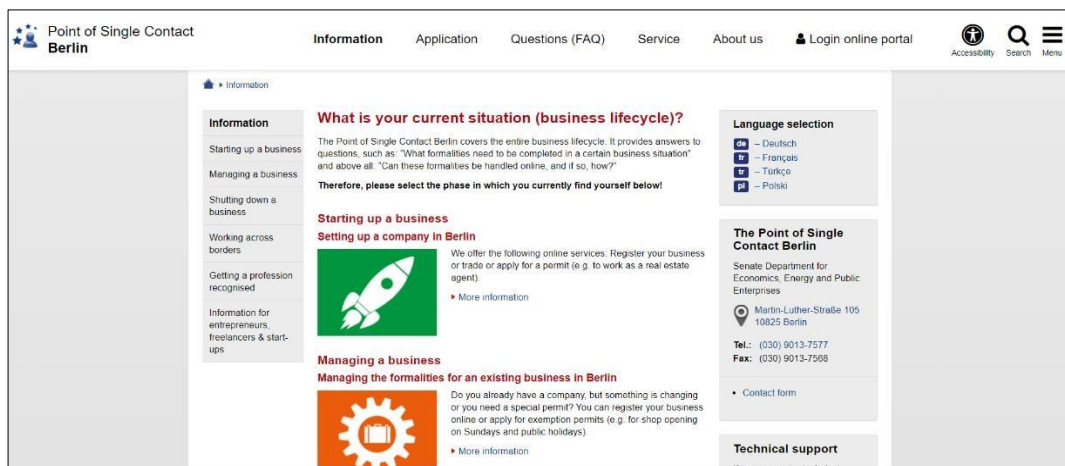
در هر بخش، اطلاعات مربوط به کسب مجوزهای مورد نیاز شامل مدارک، شرایط، هزینه و مبانی قانونی و لینک مرجع صدور مجوز وجود دارد و در مورد برخی مجوزها علاوه بر اطلاع‌رسانی، امکان صدور مجوز به صورت برخط نیز فراهم شده است. اطلاعات مجوزها به تفکیک مجموعه مجوزهای مورد نیاز برای هر نوعی از کسب و کار وجود ندارد، به طور مثال مجوزهای مربوط به تأسیس هتل به صورت یکجا در پورتال مشاهده نمی‌شود^۲.

<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/SME-Sector/points-of-single-contact.html>

^۱ [Point of Single Contact Berlin](https://www.berlin.de/ea/en/Point%20of%20Single%20Contact%20Berlin) - Berlin.de , <https://www.berlin.de/ea/en/>

^۲ <https://www.berlin.de/ea/en/information/>

شکل ۴. پورتال نقطه واحد تماس برلین، اطلاعات مربوط به کسب و کارهای کوچک



Source: <https://www.berlin.de/ea/en/information/>

اطلاعات پورتال غالباً برای راهنمایی و مشاوره افراد خود اشتغال و کسب و کارهای کوچک و متوسط برای کسب مجوزهای حرفه‌ای است. خود اشتغالی در آلمان طبق قانون به دو گروه متمایز تقسیم می‌شود: «شاغل آزاد»^۱ و «کاسب»^۲. شاغل آزاد کسی است که با صلاحیت خاص به طور مستقل به ارائه خدمات می‌پردازد و نیازی به ثبت در دفتر کسب و کار محلی ندارد؛ تنها باید برای پرداخت مالیات و یا عضویت در اتاق مشاغل آزاد ثبت نام کند. افرادی مانند پزشک، دندان‌پزشک، وکیل، مهندس، بازیگر، مشاور اقتصادی و کسب و کار و...^۳ پس از فارغ‌التحصیلی و گذراندن دوره‌های کارآموزی در آلمان نیازی به دریافت مجوز ندارند؛ اما اگر فرد خارجی بخواهد در چنین مشاغلی در آلمان فعالیت کند باید فرآیند تسلیم مدارک و آزمونهای لازم برای اخذ مجوز را بگذرانند. هرگونه خوداشتغالی به جز شاغل آزاد تحت عنوان کاسب طبقه‌بندی می‌شود و ممکن است به اخذ مجوز برای کسب و کار نیاز داشته باشد.^۴

کسب و کارهای تخصصی^۵ و مشاغلی که طبق قانون به صراحت مشخص شده‌اند مانند مشاور و کارگزار بیمه، ناظر ساخت‌وساز، واسطه و دلال وام، برگزارکننده حراج، ارائه دهنده بازی‌ها و تجهیزات قمار، بنگاه املاک و

^۱ Freelancer (Freiberufler)

Tradespersons (Gewerbetreibenden)

^۳ چنین مشاغلی تحت عنوان Catalogue Professions در قانون مالیات بر درآمد آلمان فهرست شده‌اند.

^۴ How to Start Up Your Own Business in Germany (Iamexpat.de)

^۵ Skilled Trades

مستغلات، مشاور سرمایه‌گذاری، ارائه دهنده خدمات حقوقی و... به مجوز نیاز دارند. کسب و کارهای تخصصی به اخذ مجوز نیازمندند و افرادی که می‌خواهند این مشاغل را انجام دهند باید به عضویت اتاق بازرگانی یا اتاق اصناف درآمده و حق عضویت پردازند. تعریف کسب و کارهای تخصصی در آلمان موسع است و صنایع زیر را پوشش می‌دهد: کارهای برقی، فلزی و چوبی، ساخت و پایان کار، مراقبت فردی و سلامت، غذا، نظافت، کار با شیشه، کاغذ و سرامیک، لباس، منسوجات و چرم.

براساس قانون طبقه‌بندی اصناف آلمان^۱، اصنافی که به مجوز نیاز دارند از اصنافی که فقط در اتاق اصناف ثبت نام می‌شوند در پیوست A و B قانون از هم تفکیک شده‌اند. در پیوست A، مشاغلی مانند مکانیکی، لوله‌کشی، نقاشی ساختمان، گچبری، قنادی، قصابی، آرایشگری و... ذکر شده که برای فعالیت آن‌ها باید مجوز مربوطه اخذ شود. پیوست B شامل مشاغلی مانند عکاسی، ساعت‌سازی، منبتکاری، طراحی پارچه، نقاشی روی شیشه، ظروف و... است که تنها نیاز به ثبت نام در اتاق اصناف و دفاتر کسب و کار محلی در حد اعلام مشخصات و اطلاعات کسب و کار خود را دارند. به نظر میرسد معیار این تفکیک ارتباط شغل با سلامت و ایمنی افراد جامعه است.^۲

همچنین مجوزهای دیگری برای فعالیت کسب و کارها مانند مجوزهای سلامت و ایمنی در سطح محلی الزامی است. دفتر سلامت^۳ و دفتر ساختمان^۴ در شهرداری، مسئول نظارت و صدور مجوزهای مربوط به ساختمان و بهداشت کسب و کارها هستند. برای هرگونه تغییر یا بازسازی در مغازه، رستوران، دفتر کار و...

باید اجازه‌نامه ساختمان دریافت شود. اداره سلامت نیز همه مواردی را که خطری برای سلامتی افراد می‌توانند داشته باشند (به طور مثال مشاغل مرتبط با تهیه غذا)؛ را در آغاز و حین فعالیت، بازرسی کرده و گواهی سلامت صادر می‌کند.^۵

¹ Trade & Crafts Code of Germany

² Anlage B HwO - einzelnorm (gesetz-im-internet.de)

³ Health Department

⁴ Bauamt

⁵ Der Behördenwegweiser - alle Wichtigen Ämter auf Einen Blick (Gruenderplattform.de)

مالزی

اخذ مجوزهای کسب و کار در مالزی طبق قانون شرکت‌ها^۱ الزامی است و نهادهای مختلف دولتی و محلی مرجع صدور مجوز هستند. مجوزهای کسب و کار شامل ثبت‌نام‌ها، موافقت‌ها، مجوزها و اجازه‌نامه‌ها هستند. شرایط پذیرش با توجه به نوع صنعت، نوع فعالیت کسب و کار و محل فعالیت متفاوتند. همه کسب و کارها ابتدا باید در کمیسیون شرکت‌های مالزی (SSM)، ثبت شوند. این کمیسیون با ادغام «ثبت شرکت‌ها» و «ثبت کسب و کارها» از سال ۲۰۰۲ آغاز به فعالیت کرده و همه شرکت‌ها و کسب و کارها تحت این کمیسیون مقررات‌گذاری می‌شوند. زمان صدور مجوز که به نوع مجوز و کسب و کار بستگی دارد ممکن است تا ۶ ماه به طول انجامد.^۲

مالزی از «رویکرد گیوتینی»^۳ برای برنامه‌نوسازی مجوزهای کسب و کار استفاده کرده است. مالزی در سال ۲۰۱۲ در برنامه مدل اقتصادی جدید^۴ (NEM)، اصلاحاتی با هدف تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری از طریق آزادسازی تا سال ۲۰۲۰ را معرفی کرد. بخش کلیدی این برنامه، کاهش هزینه کسب و کار و ارتقای خدمات دولت به کسب و کار، از طریق بررسی و ساده‌سازی مقررات و فرایندها، تسریع صدور مجوزها، اجازه‌نامه‌ها، موافقتنامه‌ها و ایجاد شفافیت بیش‌تر بود (World Bank, 2019).

دامنه اصلاحات مجوزهای کسب و کار بسیار وسیع بود و در سطح فدرال و ایالتی صورت گرفت. ۲۳ وزارتخانه و دستگاه‌های زیرمجموعه آن‌ها و دو دستگاه فدرال تحت دفتر نخست‌وزیری و دستگاه‌های ۳۱ ایالت مشارکت داشتند. این پروژه در چندین مرحله و در چندین سال پیگیری شده است. در اولین بازنگری مقررات و فرایندهای کسب و کار در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴، ۸۴۳ فرآیند کسب و کار در سطح فدرال و بیش از ۲۵۰۰ فرآیند در ۳۱ ایالت باز مهندسی شده‌اند. در سال ۲۰۱۵، ۱۰۰۴ مجوز در سطح فدرال، باز مهندسی شده و به ۹۰۰ مورد کاهش یافته است. در سطح ایالتی ۲۶۵۹ مجوز به ۱۹۱۵ مجوز ترکیبی ادغام شده است. فرآیند باز مهندسی مجوزها همچنان ادامه دارد.

¹ Companies Act

^۲ <https://www.paulhypepage.my/malaysia-business-licenses/>

³ Guillotine Approach

رویکرد گیوتینی، اصطلاحاً به مرور و حذف سریع مقررات قدیمی و دست‌وپاگیر اطلاق می‌شود. این رویکرد را پیشتر سوئد، کره جنوبی، مکزیک و مجارستان استفاده کرده‌اند.

^۴ New Economic Model

فرآیند الکترونیکی شدن مجوزها با معرفی «سیستم پشتیبانی الکترونیکی مجوزهای کسب و کار (BLESS)»^۱ آغاز شده و تاکنون ادامه دارد. «سیستم پشتیبانی الکترونیکی مجوزهای کسب و کار»، مرکز خدمات تک مرحله‌ای برخط برای شرکت‌ها و افرادی است که می‌خواهند در شروع کسب و کار مجوز، موافقت و اجازه‌نامه درخواست کنند. این سیستم در سطح فدرال و تحت نظر نخست‌وزیری آغاز به فعالیت کرده و علاوه بر فراهم کردن اطلاعات مربوط به مجوزهای کسب و کار، خدمات متنوعی درخصوص درخواست، موافقت و پیگیری صدور برخی از مجوزها را نیز ارائه می‌دهد. این مرکز در سپتامبر ۲۰۰۸ ایجاد شده و در مرحله نخست^۲ با الکترونیکی کردن ۳۶۱ مجوز و اجازه‌نامه، در بخش‌های ساخت کارخانه‌ای، ساخت‌وساز و هتل در چند شهر، آغاز به فعالیت کرده و طبق برنامه باید در مرحله دوم به سایر بخش‌ها در مناطق محدود مرحله اول و در مرحله سوم تا پایان سال ۲۰۱۳ به کل کشور توسعه می‌یافت؛ اما پروژه BLESS همچنان ادامه دارد و تا سال ۲۰۱۹ با پوشش ۲۷۰ مجوز در بخش‌های گردشگری، سلامت، آموزش، لجستیک و توزیع پیگیری شده است.

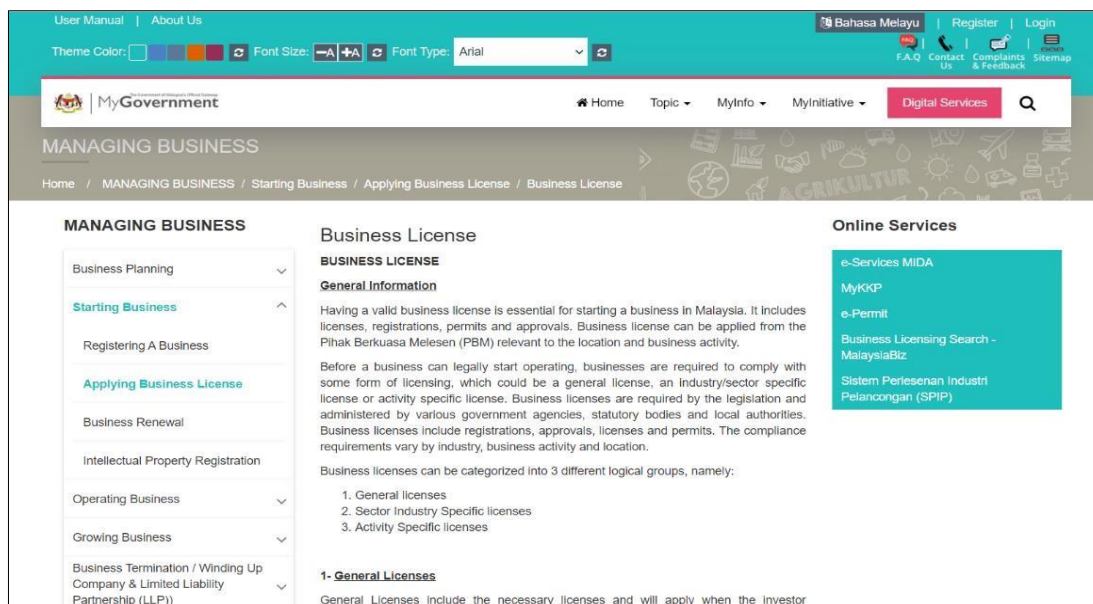
در حال حاضر برای کسب اطلاعات در مورد مجوزهای کسب و کار می‌توان به سه پورتال خدمات الکترونیک مالزی BLEES، My Government و Malaysia Biz (ویژه کسب و کارهای کوچک) مراجعه کرد. در پورتال BLEES امکان صدور برخی مجوزها و ثبت شرکت و کسب و کار نیز وجود دارد. پورتال «دولت من»^۳ درگاه واحد برای خدمات برخط دولتی در مالزی است. بخش کسب و کار پورتال حاوی اطلاعات و خدماتی در ادوار متفاوت چرخه عمر کسب و کارهاست. اطلاعات در مورد ثبت و اخذ مجوز کسب و کارها در بخش شروع کسب و کار، موجود است. در ادامه بخش درخواست مجوز پورتال مرور می‌شود.

^۱ Business Licensing Electronic Support System (BLESS)

^۲ BLESS And Your Business «MASSA, 25 Apr 2013

^۳ My Government

شکل ۵. پورتال خدمات دولت الکترونیک در مالزی، بخش مجوزهای کسب و کار



Source: <https://www.malaysia.gov.my/portal/content/30342>

مجوزهای کسب و کار تحت سه گروه می‌توانند طبقه‌بندی شوند:

۱. مجوزهای عمومی که برای همه کسب و کارها نیاز است؛ شامل ثبت شرکت، ثبت مالیات و بیمه کارگران و مجوزهای اساسی^۱ کسب و کار و مجوزهای نصب تابلو. انواع متفاوتی از مجوز اساسی با توجه به ماهیت کسب و کار وجود دارد که دولت‌های محلی یا شهرداری‌ها صادر می‌کنند. مجوزهای اساسی غالباً یکساله و با پرداخت هزینه تمدید می‌شوند.^۲

۲. مجوز خاص بخش یا صنعت: مجوزهای خاص یک بخش یا صنعت مرتبط با سیاست‌های دولت برای توسعه بخش یا صنعت خاص در راستای سیاست‌های توسعه‌ای دولت است. مثال‌هایی از چنین مجوزهایی در زیر آمده است. در ذیل هر عنوان مجوز، لینک مربوط به نهاد صدور مجوز آمده که شرایط و هزینه‌های مجوزها در وبسایت مربوطه تشریح شده است:

- مجوزهای مربوط به بخش ارتباطات

¹ Business Premise Licenses & Signboard Licenses

منظور از مجوز اساسی، مجوزی برای احراز شرایط عمومی فرد متقاضی مجوز و مکان فعالیت او است.

^۲ Business Licenses Application in Malaysia - MISHU

- مجوزهای مربوط به بخش ساخت کارخانه‌ای
- مجوزها و اجازه‌نامه‌های مربوط به کسب و کارهای توزیعی
- مجوزهای مربوط به بخش خبر و رسانه
- مجوزهای مربوط به اکتشاف نفت
- مجوزهای مربوط به بخش ساخت‌وساز
- مجوزهای مربوط به بخش بانکداری
- مجوزهای تحت اداره امنیت و سلامت مالزی
- مجوزهای تحت کمیسیون خدمات آب ملی
- مجوزهای تحت اداره BLESS، زیر مجموعه وزارت توسعه کارآفرینی^۱ (MED)

۳. مجوزهای فعالیت خاص: مجوزهایی که فعالیت‌های خاص را مقررات‌گذاری می‌کنند ممکن است به بیش‌تر از یک بخش یا صنعت مرتبط باشند. این دسته از مجوزها، سرمایه‌گذار را ملزم به پیروی از مجموعه قواعدی می‌کنند که برای حمایت از شهروندان، اشتغال، امنیت نیروی کار، محیط زیست و عموم مردم طراحی شده‌اند. به عنوان مثال می‌توان به مجوز مالیات بر فروش، موافقت نصب و تعویض تجهیزات کنترل آلودگی هوا و موافقت نقشه ساختمان اشاره کرد.

در پورتال Malaysia Biz امکان جستجوی مجوزهای کسب و کار وجود دارد. در بخش مجوزهای دستگاه‌های اجرایی پورتال، شرایط، هزینه، مبنای قانونی و لینک صادرکننده مجوز آمده است. فهرستی از ۱۱۷۴ نوع فعالیت کسب و کار کدگذاری شده در پورتال موجود است که هر عنوان مجوز را می‌توان در ایالت و شهر مورد نظر جستجو کرد و نتیجه جستجو به تفکیک مجوزهای ایالتی و فدرال و به صورت همه مراحل (به ترتیب) و ادارات مربوطه و لینک نهادهای متولی صدور مجوز ارائه می‌شود.

¹ Ministry of Entrepreneur Development

شکل ۶. پورتال ویژه کسب و کارهای کوچک در مالزی، بخش جستجوی مجوزها

Source: www.malaysiabiz.gov.my/en

سنگاپور

ایجاد پنجره واحد الکترونیکی مجوزهای کسب و کار از سال ۲۰۰۱ در سنگاپور آغاز شده و توسعه و تکامل آن تاکنون ادامه یافته است. وزارت صنعت و تجارت (MTI) و مرجع توسعه اطلاعات و ارتباطات (IDA) به طور مشترک، مدیریت و اجرای پنجره واحد مجوزهای کسب و کار با نام «خدمات برخط مجوزدهی کسب و کار»^۱ (OBLS) را آغاز کردند. اجرای پروژه OBLS، با «برنامه عملیاتی دوم دولت الکترونیک سنگاپور»^۲ همزمان و به بخش کلیدی این برنامه تبدیل شد (Periasamy, 2006). در مقاله‌ای با عنوان «چالش‌های توسعه خدمات الکترونیکی یکپارچه بین دستگاهی، پروژه OBLS» هدف، ساختار سازمانی مجری پروژه، برنامه عملیاتی و دستاوردها و چالش‌های این پروژه به طور کامل تبیین شده است که بخش‌هایی از آن در ادامه ذکر می‌شود.

هدف اصلی پروژه OBLS، کاهش هزینه و رفع پیچیدگی‌های فرآیند صدور مجوزهای مورد نیاز کسب و کارهای کوچک و متوسط با ایجاد پنجره واحد درخواست مجوزهای کسب و کار بوده و هدف فرعی نیز حذف مجوزهای زائد تعیین شده است. در این پروژه، ۳۰ دستگاه اجرایی برای بازنگری در ۱۴۵ مجوز کسب و کار همکاری کرده‌اند. هزینه پروژه بین ۴ تا ۶ میلیون دلار برآورد شده است (Periasamy, 2006).

پروژه در سه گام:

^۱ Online Business Licensing Service

^۲ برنامه اول دولت الکترونیک سنگاپور در سال ۲۰۰۰، با هدف ارائه برخط خدمات به شهروندان اجرا شده است.

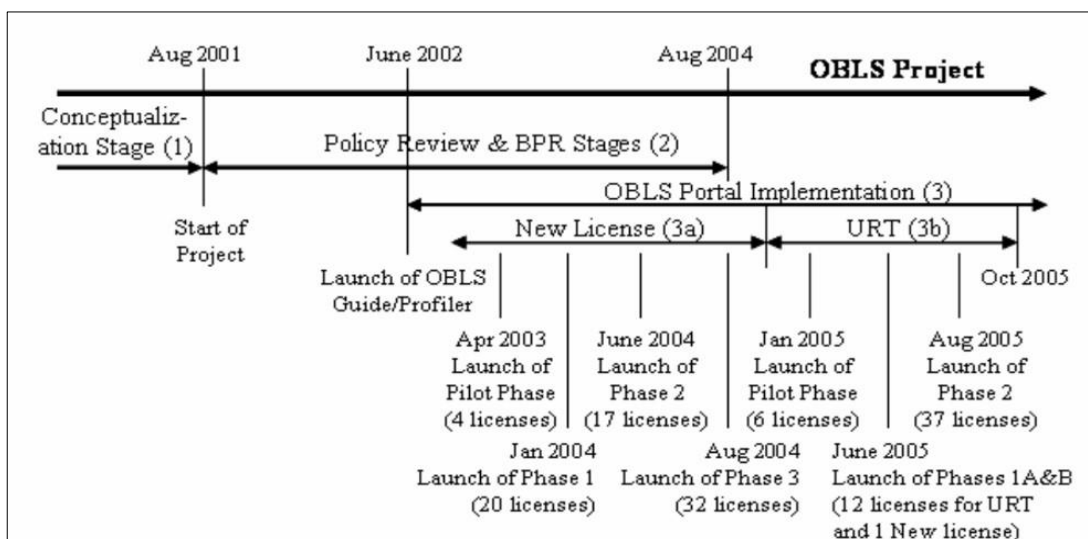
۱. مفهوم سازی،

۲. مرور سیاست ها و مهندسی مجدد فرآیندهای مجوزها

۳. اجرای OBLS تعریف شده است.

آغاز گام دوم آگوست ۲۰۰۱ و پایان این مرحله در آگوست ۲۰۰۴ بوده است. در این گام با تعریف معیارها و سؤالهای پایه ای، فرآیند همه مجوزها باز مهندسی شده اند. از مجموع ۱۴۵ مجوز، ۱۱ مورد حذف شده (که مواردی در آن وجود داشته که نیاز به نسخ قانون مجلس بوده است) و ۷ مورد ادغام شده اند. سایر مجوزها نیز به اشکال مختلفی مانند حذف برخی مراحل، ساده سازی شرایط، تسهیل روابط میان دستگاه های اجرایی و تغییر ترتیب مراحل، بازنگری و تسهیل شده اند. گام سوم یعنی اجرای پروژه OBLS به دو بخش مجوزهای شروع فعالیت و تمدید و تجدید مجوزها تقسیم شده است. بخش اول گام سوم با گام دوم همزمانی دارد و مرحله مقدماتی آن با امکان درخواست و صدور چهار مجوز از طریق OBLS در آوریل ۲۰۰۳ آغاز شده و در مرحله سوم در آگوست ۲۰۰۴ به ۶۹ مجوز رسیده است.

شکل ۷. گام های اجرایی پروژه خدمات برخط مجوزدهی کسب و کار (OBLS) در سنگاپور



Source: Periasamy, 2006: 1668.

تا آگوست ۲۰۰۵، صدور ۳۷ فرآیند تمدید و تجدید مجوزها از طریق پورتال امکان پذیر شده است. در اکتبر ۲۰۰۵، میانگین زمان فرآیند صدور مجوزها شامل آنهایی که در OBLS نیستند از ۱۲ روز به ۸ روز کاهش یافته

و ۲۲۰ هزار مجوز از طریق پورتال صادر شده و امکان صدور ۶۹ مجوز که ۸۰ درصد مجوزهای مورد نیاز شروع کسب و کارهای کوچک هستند فراهم شده است.

در پی موفقیت OBLIS و پیشرفت‌های زیاد تبادل اطلاعات میان نهادهای دولتی، دولت سنگاپور در سال ۲۰۱۶، سیستم مجوزدهی پیشرفته‌تری را که ارتقا یافته OBLIS بود معرفی کرد. پلتفرم جدید با عنوان «License One»، دارای ۵۲ ویژگی و عملکرد اضافی نسبت به قبلی است. فرآیندهای درخواست و تمدید مجوزها با سیستم جدید ساده‌تر شد، مجوزهای بیش‌تری ادغام شدند، امکان ردیابی تراکنش‌های فعلی و قبلی به کاربر نهایی داده شد، امکان جستجو با کلیدواژه یا دستگاه اجرایی خاص ایجاد شد، یک نقطه تماس واحد برای ارتباط متصدیان مجوزهای کسب و کار و توانایی ردیابی مواردی که نیاز به اقدام دارند فراهم شد و امکان درخواست مجوزهای چندگانه از چند نهاد متفاوت دولتی با یک درخواست و تنها یکبار تسلیم اطلاعات ایجاد شد؛ همچنین سیستم جدید، هشدارهایی برای اصلاح اطلاعات، تسلیم اسناد پشتیبان یا اقدام برای پرداخت می‌دهد (World Bank, 2019).

در اکتبر سال ۲۰۱۹، وزارت صنعت و تجارت سنگاپور با همکاری دفتر دولت دیجیتال و ملت هوشمند^۱ (SNDGO) و آژانس فناوری دولتی سنگاپور، پورتال مجوزدهی جدید با نام «Go Business» را تأسیس کرد. این پورتال بخشی از تلاش دولت برای توسعه خدمات آسان و یکپارچه برای کسب و کارها است. سه چالشی که پورتال جدید درصدد رفع آن بوده عبارتند از: (1: Smart Nation).

۱. سامانه‌های متعدد^۲: کاربران مجبور بودند به وبسایت‌های متعدد دولتی برای تکمیل و درخواست مجوز

مراجعه کنند.

۲. جستجوی ضعیف: برای کاربران یافتن اطلاعات در مورد برنامه‌ها و خدمات دولتی دشوار بود.

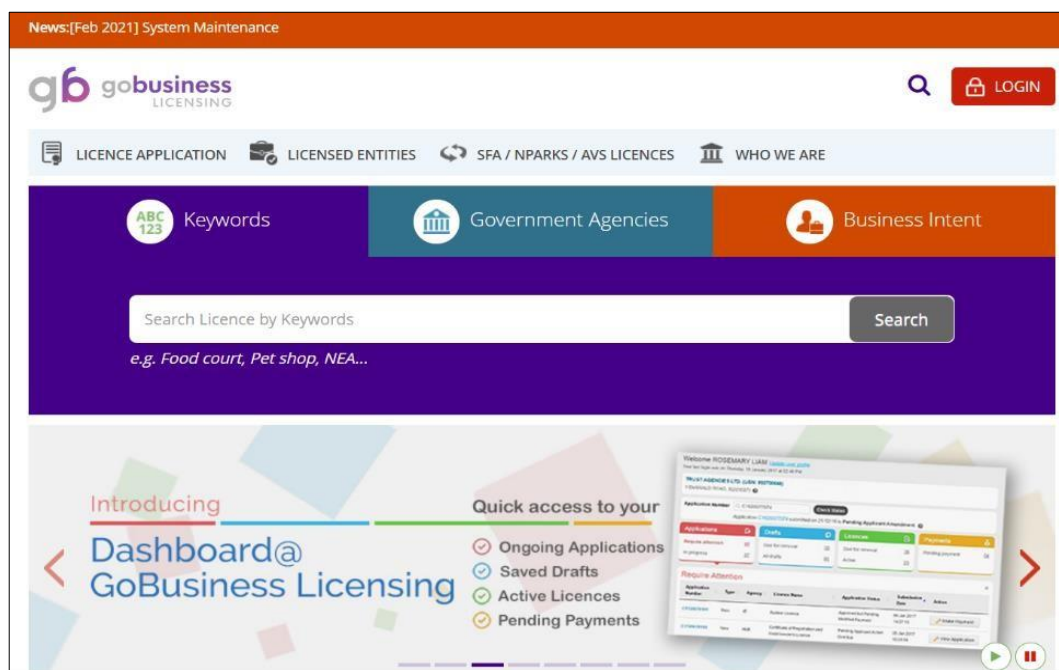
۳. کمبود آگاهی: کاربران به طور کامل از خدمات یا برنامه‌های در دسترس آگاه نبودند.

^۱ Smart Nation & Digital Government Office

^۲ در متن اصلی از اصطلاح «سیلوها (Silos)» برای طرح چالش «سامانه‌های متعدد» استفاده شده است.

پورتال جدید با رفع چالش‌های پیش گفته، فرآیندهای درخواست و صدور مجوزهای کسب و کار را ساده‌تر و سریع‌تر کرده و به پلتفرمی برای خدمات گسترده‌تر از جمله شروع کسب و کار و ارائه مشاوره به کسب و کارها برای رشد، ارتقا یافته است.^۱

شکل ۸. پورتال مجوزهای کسب و کار سنگاپور (Go Business)



Source: <https://licence1.business.gov.sg>

کره جنوبی

کره جنوبی از سال ۲۰۰۴ همواره جزء پنج کشور برتر از نظر شاخص آمادگی دولت الکترونیک^۲ بوده است و برای اولین بار در سال ۲۰۱۰ به رتبه اول در این شاخص دست یافته و موفقیت خود را تا سال‌های بعد با رتبه‌های اول، سوم، سوم و دوم به ترتیب در سال‌های ۲۰۱۴، ۲۰۱۶، ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ حفظ کرده است. کره جنوبی همه مراحل توسعه فناوری کامپیوتری، ایجاد سیستم‌های اطلاعاتی، اتصال سیستم‌های اطلاعاتی دولتی، اطلاع‌رسانی عمومی و اتصال مردم به سیستم‌های دولتی را دنبال کرده و پس از تکمیل این مراحل، برنامه ارائه یکپارچه خدمات الکترونیکی را در دهه اخیر دنبال کرده است. یکی از مهم‌ترین دستاوردهای توسعه دولت الکترونیک در کره جنوبی، سیستم

¹ Smart Nation Singapore, 2021, Factsheet-Gobusiness, (Www.Smartnation.Gov.Sg)

² UN e-Government Readiness Index

ارائه خدمات دولت به کسب و کار (G4B) است. ساختار کلی سیستم ارائه خدمات دولت به کسب و کار (G4B) این کشور از چند زیربخش اصلی تشکیل شده است (National IT Industry Promotion Agency 2016) (of Korea,

الف: سیستم فرآیندهای اداری (BIZ HUB): این بخش از دولت الکترونیک کره جنوبی، خدمات الکترونیکی همه دستگاه‌های دولتی به کسب و کارها در همه مراحل تأسیس، فعالیت و انحلال یک کسب و کار را ارائه می‌دهد. این سیستم برای ارائه خدمات الکترونیکی اداری از طریق یک درگاه واحد به کسب و کارها طراحی شده است و با احصای اطلاعات مربوط به حدود ۴۰۰۰ فرآیند اداری، توانسته شعار تأسیس کارخانه از خانه را محقق کند. در واقع در این سیستم با استفاده از نام کاربری و گذرواژه‌ای که شهروندان در اختیار دارند یا با استفاده از اثر انگشت و گوشی‌های همراه هوشمند، امکان تقاضای تأسیس یک کسب و کار جدید یا دریافت خدمات در سایر مراحل، استعلام وضعیت تقاضا و در نهایت دریافت مجوز وجود دارد و همه این مراحل صرفاً با درگاه واحد^۱ (G4B)، مقدور است. بر این اساس این سیستم شامل چهار قسمت اصلی است:

- معرفی خدمات: در این درگاه امکان جستجوی خدمات برحسب کلیدواژه مورد نظر، طبقه‌بندی‌های ارائه شده یا دستگاه و ارگان ارائه دهنده خدمت وجود دارد. اگرچه امکان این جستجو همگانی است؛ ولی دریافت اطلاعات در مورد خدمت انتخاب شده صرفاً برای افرادی که در این درگاه با نام کاربری و رمز عبور یا اثر انگشت وارد شوند وجود دارد.
- امکان ثبت درخواست برای خدمت
- امکان استعلام وضعیت پیشرفت ارائه خدمت
- امکان صدور مجوزهای مرتبط با خدمت

ب: سیستم تغییرات کلی در محتوای کسب و کار (BIZ ONE): این سیستم خدمات الکترونیکی مرتبط با تغییراتی در کسب و کارها نظیر تغییر آدرس، تغییر حق امتیاز انحصاری، تغییر بهره‌بردار و نظایر آن را ارائه می‌دهد.

ج: سیستم آزمون/ گواهی/ عملکرد (BIZ-CERT): این بخش تقاضای کسب و کارها برای صدور گواهی کیفیت تولید کالا و خدمات واحد مربوط به آن‌ها را پاسخ می‌دهد و با تمرکز بر استفاده از جدیدترین فناوری‌های

¹ <https://www.g4b.go.kr:441/svc/main.do>

مقابله با جعل گواهی و اشتراک اطلاعات با مشتریان، زمینه‌ای برای تضمین کیفیت کسب و کارها از طریق وظیفه حاکمیتی سنجش و ارائه گواهی عملکرد الکترونیکی فراهم کرده است.

د: سیستم ارائه راه‌کار برای موانع کسب و کار (BIZ SOS): این قسمت بر حل مشکلات و مقررات دست و پاگیری که کسب و کارها در حین فعالیت با آن روبه‌رو شده‌اند متمرکز است و در این زمینه خدمات الکترونیکی ارائه می‌دهد.

ه: سرویس‌های اطلاعاتی: این قسمت از سرویس‌های مختلف، اطلاعاتی نظیر اعلام مناقصات، اطلاعات حمایت‌های سرمایه‌گذاری، اخبار شرکت‌ها و مرکز تماس متمرکز تشکیل شده است و بر اشتراک‌گذاری اطلاعات مورد نیاز کسب و کارها در خارج از حیطه فرآیندهای اداری متمرکز است.

شکل ۹. پورتال خدمات دولت به کسب و کار (G4B) در کره جنوبی، بخش درخواست و صدور مجوزهای کسب و کار

The screenshot shows the G4B portal interface. At the top, there's a navigation bar with links like 'child', 'Digital One Pass', 'login', 'Sign Up', 'Introduction of Government 24', 'For foreigners', 'site map', 'Screen Size', and a '100%' zoom level. Below this is a header with '정부24' (G4B) logo and tabs for 'service', 'Policy Information', 'Institution Information', and 'Service d'. A search bar is on the right. The main content area is titled 'Application, inquiry, issuance'. It features a search filter section with 'Classification' (Major category, All sub-categories, All sub-categories) and 'Agency' (Organ Classification, Provider, Mobile application available). There are checkboxes for 'Civil Service' and 'Government Service', and a 'Search' button. Below the search section, there's a list of services. Each service entry includes a title, a brief description, a 'Call Service' button, and an 'apply' button. The services listed are: 'Land (forest field) book register head issue', 'Register of land (forest) register (land rights register)', and 'Land (forest) account book reading'. The right sidebar contains 'Search terms I found', 'Today's service', 'More services', and 'Local news'.

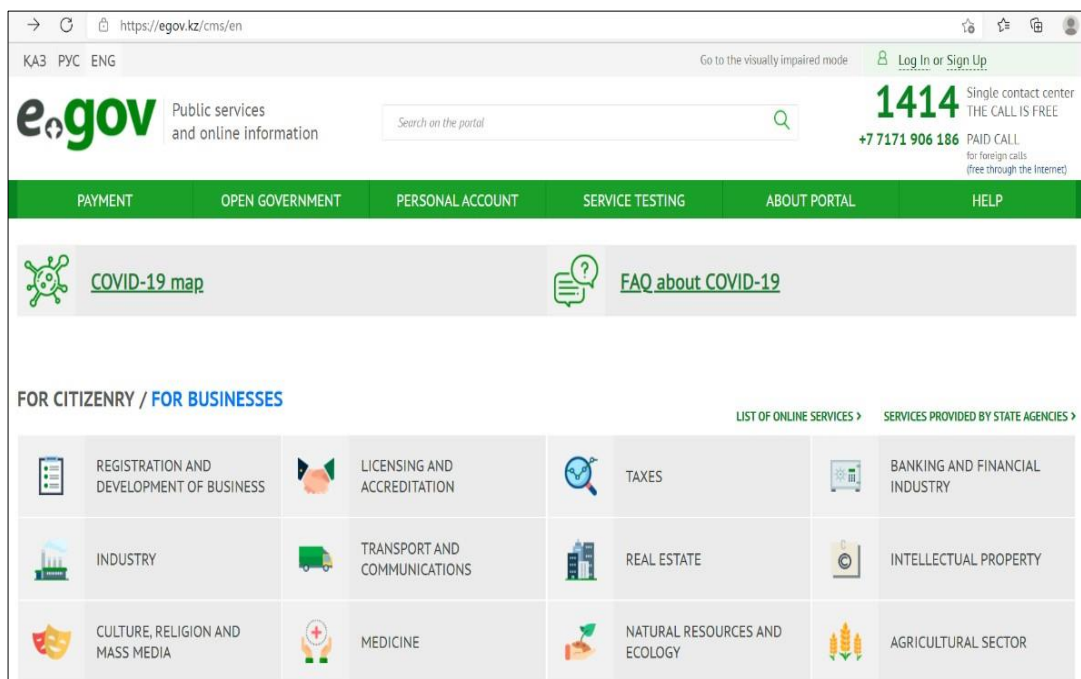
Source: <https://www.g4b.go.kr:441/svc/main.do>

قزاقستان

در سال‌های اخیر، قزاقستان مجموعه‌ای از اصلاحات اساسی را در نظام مجوزدهی ملی انجام داده است. فهرست فعالیت‌هایی که به مجوزهای ویژه نیاز دارند کاهش یافته و فرآیند درخواست مجوز از طریق موارد زیر ساده‌سازی شده است (Baker & McKenzie's, 2018):

- معرفی اصل پنجره واحد برای تعامل با مراجع صدور مجوز
 - اعمال یک بازه زمانی یکسان برای صدور مجوزها
 - اجرای یک سیستم مجوز الکترونیکی که به متقاضیان امکان دریافت مجوزها به صورت برخط را می‌دهد.
- همچنین قزاقستان پیشرفت چشم‌گیری در زمینه دولت الکترونیک داشته است. این کشور طبق رتبه‌بندی شاخص دولت الکترونیک سازمان ملل متحد در سال ۲۰۲۰، در جایگاه ۲۹ جهان قرار گرفته است. این پیشرفت همانطور که در ادامه توضیح داده می‌شود تأثیر عمده‌ای در بهبود فرآیند صدور مجوزهای کسب و کار داشته است. ایده ایجاد دولت الکترونیک قزاقستان در سال ۲۰۰۶ را رئیس‌جمهور این کشور اعلام کرد و به مرور زمان، پورتال دولت الکترونیک برای ارائه خدمات به شهروندان و کسب و کارها توسعه یافته است.

شکل ۱۰. پورتال دولت الکترونیک قزاقستان، بخش خدمات قابل ارائه به کسب و کارها



Source: <https://egov.kz/cms/en>

«قانون مجوزها و اعلانهای جمهوری قزاقستان»^۱ در ۱۶ مه ۲۰۱۴، به تصویب رسیده است. این قانون مشخص می‌کند که چه فعالیت‌هایی نیازمند کنترل ویژه دولت هستند. فعالیت‌های مقررات‌گذاری شده در نظام مجوزدهی، ذیل سه سطح دسته‌بندی شده‌اند:

- گروه اول: فعالیت‌های پرخطر که به «مجوز» نیاز دارند.

- گروه دوم: فعالیت‌های با خطر متوسط که به «اجازه‌نامه» نیاز دارند.

- گروه سوم: فعالیت‌های کمخطر که به «اعلان» به مراجع حاکمیتی مربوطه نیاز دارد.

گروه اول شامل ۸۷ مجوز، گروه دوم شامل ۳۹۴ اجازه‌نامه و گروه سوم شامل ۵۸ فعالیت (که تنها نیاز به اعلان به حاکمیت دارند)، است. تعداد هر گروه طی اصلاحات بعدی قانون تغییراتی داشته است و گروه‌ها نیز به طبقاتی تقسیم می‌شوند. فعالیت‌هایی که در دسته سوم یعنی اعلان قرار گرفته‌اند مواردی مانند آموزش افرادی به عنوان راهنمای گردشگری، خرده‌فروشی یا عمده‌فروشی محصولات خاص، آموزش پیش‌دبستانی، پژوهش در حوزه‌های مختلف مثل نباتات، جمع‌آوری ضایعات فلزی و... هستند.^۲

مجوزها و اجازه‌نامه باید ظرف ۵۱ روز کاری صادر شود اگرچه مدت زمان طولانی‌تر (حداکثر ۳۰ روز یا بیش‌تر در موارد محدود)، برای برخی فعالیت‌ها مجاز است (برای مثال، استفاده از انرژی اتمی و واردات و صادرات محصولات تحت پوشش قوانین کنترل صادرات)، برای دریافت مجوز، متقاضی باید درخواست خود را به همراه سایر اسناد مقرر در قانون ارائه کند. به طور کلی، درخواست و مدارک مورد نیاز باید از طریق مرکز خدمات عمومی به مراجع ذی‌ربط ارائه شود. هم‌اکنون ارسال اسناد از طریق پورتال دولت الکترونیک نیز امکان‌پذیر است و اعلان‌ها هم از همین طریق باید انجام شود؛ همچنین متقاضی باید هزینه صدور مجوز را بپردازد که بسته به نوع مجوز متفاوت است (Baker & McKenzie's, 2018).

سیستم مجوز الکترونیکی^۳ نیز به منظور اطمینان از وجود سازوکار شفاف و مؤثر تبادل اطلاعات بین بدنه حاکمیت قزاقستان و جامعه کسب و کار در چارچوب برنامه دولت برای شتاب‌بخشی به توسعه صنعتی و نوآوری قزاقستان

¹ The Law of the Republic of Kazakhstan on Permissions and Notifications

² <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1400000202>

³ e-license

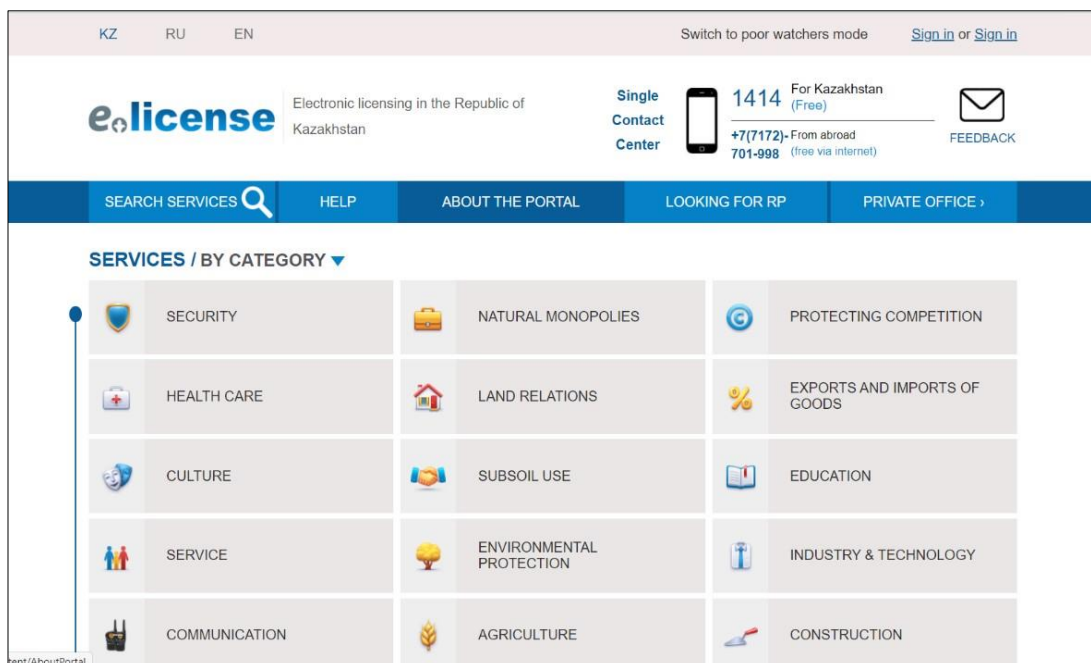
برای سال‌های (۲۰۱۰-۲۰۱۴) و برنامه شکل‌گیری و توسعه «دولت الکترونیک» در قزاقستان ایجاد شده است. در سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ فعالیت‌های مقدماتی متمرکز کردن دستگاه‌های اجرایی دولتی انجام شده و فرآیند الکترونیکی شدن مجوزها و اجازه‌نامه‌ها در فاصله سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ اجرایی شده است.^۱ پروژه e-license در سال ۲۰۱۳، در ژنو به عنوان بهترین پروژه در گروه کسب و کار الکترونیکی از میان ۲۸۰ پروژه که از ۵۴ کشور جهان در مسابقه شرکت کرده بودند انتخاب شده است.^۲

اطلاعات مربوط به همه موافقت‌های پیشینی کسب و کار در پورتال دولت الکترونیک در دسترس است و کاربران برای طی فرآیند صدور به پورتال Elicense ارجاع داده می‌شوند. پورتال Elicense نیز، اطلاعات مجوزها و اجازه‌نامه‌ها شامل فهرست مدارک و شرایط لازم در تطبیق با قوانین و مقررات، امکان پرداخت الکترونیکی، امکان کنترل و پایش فرآیند و زمان درخواست الکترونیکی، دریافت نتیجه پذیرش درخواست به صورت الکترونیکی و دریافت پاسخ مستدل برای عدم پذیرش درخواست در صورت مغایرت با مقررات را فراهم می‌کند.

^۱ Қазақстан Республикасындағы электрондық лицензиялау Портал туралы (elicense.kz)

^۲ Electronic government of the Republic of Kazakhstan | Electronic government of the Republic of Kazakhstan (egov.kz)

شکل ۱۱. پورتال ویژه اطلاع‌رسانی و صدور مجوزهای کسب و کار در قزاقستان (e-license)



Source: <http://elicense.kz>

آذربایجان

«قانون مجوزها و اجازه‌نامه‌های جمهوری آذربایجان»^۱ که در ۵۱ مارس ۲۰۱۶ به تصویب رسیده، مبنای قانونی، اقتصادی و سازمانی برای مقررات‌گذاری نظام مجوزها و اجازه‌نامه‌ها در ارتباط با فعالیت کارآفرینی در جمهوری آذربایجان (به استثنای بازارهای مالی)، را برقرار می‌کند؛ همچنین فرمان اجرایی ریاست جمهوری به شماره ۳۱۷، مربوط به صدور مجوزها از دسامبر ۲۰۱۵ صادر شده است (KPMG International, 2019). طبق قانون جدید، فرآیندهای مجوزدهی ساده شده‌اند و قواعد یکپارچه‌ای برای همه انواع مجوز تعیین شده است. فعالیت‌هایی که به اخذ مجوز نیاز دارند، مراجع صدور هر یک، فرآیندهای صدور، تمدید و لغو مجوزها، الزام به ایجاد پورتال الکترونیکی و... در قانون مشخص شده‌اند. زمان بیش‌تر مجوزها به صورت نامحدود در نظر گرفته شده مگر مواردی که قانون در مورد آن صراحت داشته باشد (Baker & McKenzie's, 2018).

¹ Law of the Republic of Azerbaijan on Licenses and Permits

در قانون مذکور، فهرست فعالیت‌هایی که نیاز به مجوز دارند از ۳۷ به ۲۹ و مواردی که نیاز به اجازه‌نامه دارند به ۸۶ مورد کاهش یافته است.^۱ فهرست فعالیت‌ها به تفکیک مجوزها و اجازه‌نامه‌ها در پیوست قانون آمده است. در پیوست ۱ آن قانون، فعالیت‌هایی که به مجوز نیاز دارند به شکل زیر دسته‌بندی شده‌اند:

۱. زباله‌های صنعتی سمی

۲. فعالیت‌های پزشکی خصوصی

۳. فعالیت‌های دارویی (تولید، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی)

۴. تولید، واردات، صادرات، حمل‌ونقل و ترانزیت

۵. فعالیت‌های آموزشی (مؤسسات آموزشی پیش‌دبستانی، متوسطه، آموزش عالی، فنی و حرفه‌ای و...)

۶. خدمات ارتباطات (تلفن، رادیو، موبایل و...)

پیوست ۲ قانون مذکور شامل مجوزهای مربوط به امنیت ملی است. در پیوست ۳ نیز فهرست اجازه‌نامه‌ها آمده است که شامل مواردی مانند اجازه حمل کالاهای خطرناک، اجازه تولید، واردات و توزیع ادبیات مذهبی، اجازه حمل‌ونقل دریایی مطابق با توافق‌نامه‌های بین‌المللی، گواهی بهداشت صادرات گیاهان و... هستند.

طبق قانون، وزارت اقتصاد آذربایجان همه مجوزهای کسب و کار به استثنای مجوزهای مربوط به امنیت ملی را صادر می‌کند؛ اما اجازه‌نامه‌ها توسط نهادهای مسئول در حوزه فعالیت مربوطه بررسی و صادر می‌شود. صدور مجوزها و اجازه‌نامه‌ها از طریق پورتال الکترونیکی «ASAN Service²» در آژانس دولتی خدمات عمومی و نوآوری اجتماعی ذیل ریاست جمهوری آذربایجان صورت می‌گیرد (Baker & McKenzie's, 2018).

^۱ طبق اظهارات معاون وزیر اقتصاد آذربایجان، قبل از بررسی مجوزها با هدف کاهش تعداد از طریق ادغام و حذف مجوزها، تعداد آنها ۵۹ مورد و تعداد اجازه‌نامه‌ها بیش از ۳۰۰ مورد بوده است. ر. ک:

The Portal "Licenses and Permits" has been Presented (vxside.gov.az)

² Azerbaijan Service and Assessment Network

شکل ۱۲. پورتال خدمات الکترونیکی آذربایجان (ASAN Service)



Source: <https://asan.gov.az/en>

مجوزها ظرف ۱۰ روز کاری و اجازه‌نامه‌ها طی ۷ روز کاری صادر می‌شوند. مجوز غیرقابل انتقال است، به این معنا که فقط اخذکننده آن می‌تواند استفاده کند. در صورت ایجاد تغییر در زمینه فعالیت کارآفرین، سازماندهی مجدد یک نهاد یا در هنگام از بین رفتن مجوز صادر شده، ظرف مدت ۵۱ روز می‌توان به درخواست تجدید پروانه رسیدگی کرد. مجوز باید حاوی اطلاعات مربوط به نام مرجع صدور، صاحب آن و زمینه فعالیت مجاز باشد. مجوزها تحت انواع عمومی و ویژه طبقه‌بندی می‌شوند و مجوز عمومی، حق انجام هر فعالیت تجاری بدون نیاز به اخذ مجوز جداگانه برای هر زیرگروه آن فعالیت است. در مقابل، دارنده مجوز ویژه برای هر نوع زیرفعالیتی که در مجوز تعیین شده است، باید مجوز جداگانه‌ای اخذ کند. تعلیق یا خاتمه فعالیتی که در مجوز عمومی ذکر شده است، مبنایی برای خاتمه یا تعلیق سایر فعالیت‌های موجود در مجوز نیست. از دیگر اقدام‌هایی که در این کشور در راستای تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار انجام شده می‌توان به کاهش قابل توجه لیست فعالیت‌هایی اشاره کرد که به مجوز نیاز دارند؛ نظیر فعالیت در حوزه‌های مرتبط با امنیت کشور، منابع طبیعی، محیط زیست و سلامت عمومی (KPMG International, 2019). پورتال مجوزها و اجازه‌نامه‌ها حاوی اطلاعات مختلفی در مورد مراجع صدور مجوز، توصیف جزئیات، فهرست مدارک و اسناد مورد نیاز، هزینه‌ها و غیره است.

مقایسه و تحلیل نظام مجوزدهی در کشورهای منتخب، درسهایی برای ایران

در این بخش با توجه به بررسی تجربیات کشورهای منتخب در بخش قبلی و مقایسه وجوه اشتراک و تمایز کشورها در تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار، به سؤالهای پژوهش پاسخ داده می‌شود. اصول مشترک نظام مجوزدهی کسب و کار منتج از تجربیات کشورها می‌تواند راهنمایی برای برنامه اصلاحات مجوزهای کسب و کار در ایران باشد.

الف: نقش قوانین و مقررات در نظام مجوزدهی کشورهای منتخب

قوانین و مقررات به دو طریق در نظام مجوزدهی کشورها دخیل و تأثیرگذارند:

اولاً، همه موافقت‌های پیشینی اعم از مجوز، اجازه‌نامه و اعلان براساس قوانین و مقررات کشورها تعیین و الزام می‌شوند؛ بنابراین در فرآیند اصلاحات نظام مجوزدهی ممکن است به اصلاح قوانین و مقرراتی که مبنای حقوقی مجوزها هستند نیاز باشد.

ثانیاً، برخی کشورها برای تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار، قوانین ویژه‌ای به تصویب رسانده‌اند و برخی دیگر اصلاحات را در قالب برنامه‌های کلان دولتی، بدون نیاز به تصویب قانون، طراحی و اجرا کرده‌اند.

در قانون کاهش تشریفات اداری (۱۹۸۰)؛ در ایالات متحده آمریکا، قانون مجوزها و اعلان‌های جمهوری قزاقستان (۲۰۱۴) و قانون مجوزها و اجازه‌نامه‌های جمهوری آذربایجان (۲۰۱۶)، شرایط و الزامات تسهیل نظام مجوزدهی در کشورهای مذکور تبیین شده است؛ اما در کشورهایی مانند آلمان، کره جنوبی، سنگاپور و مالزی چگونگی فرآیند اصلاحات در قالب برنامه‌های کلان دولتی طراحی شده‌اند. ازاینرو چنانچه اراده دولت برای انجام اصلاحات در مجوزهای کسب و کار وجود داشته باشد نیازی به وضع و اجبار قانون برای پیشبرد اصلاحات نیست.

ب: برنامه‌های اصلاح و تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار

برنامه‌های اصلاح و تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار را می‌توان به سه گروه تقسیم کرد:

- اطلاع‌رسانی و شفافیت مجوزهای کسب و کار
- بررسی و بازمهندسی مجوزهای کسب و کار
- الکترونیکی کردن فرآیندهای صدور مجوزهای کسب و کار

همه کشورهای مورد بررسی اولین گام یعنی ایجاد درگاه‌های الکترونیکی برای شفاف شدن اطلاعات مجوزهای کسب و کار را در کم‌ترین زمان ممکن انجام داده‌اند و گام‌های دوم و سوم که می‌توانند همزمانی و تداخل داشته باشند به تدریج و به مرور زمان تکمیل شده‌اند.

ازجمله برنامه‌هایی که در کشورهای مورد بررسی در گزارش حاضر می‌توان اشاره کرد، برنامه عملیاتی کاهش بار تشریفات اداری در اتحادیه اروپا (۲۰۰۷)، برنامه عملیاتی کارآفرینی اتحادیه اروپا (۲۰۲۰)، برنامه نوسازی مجوزهای کسب و کار مالزی (۲۰۱۰)، برنامه اجرای پروژه OBLIS سنگاپور (۲۰۰۱)، برنامه عملیاتی دوم دولت الکترونیک سنگاپور (۲۰۰۳)، برنامه ایجاد سیستم ارائه خدمات دولت به کسب و کار (G4B)، به عنوان بخشی از گام دوم نقشه دولت الکترونیک در کره جنوبی (۲۰۰۳) و برنامه دولت الکترونیک قزاقستان، پروژه Elicence (۲۰۱۰)، هستند.

همچنین کشورهایی که موفق به ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهای کسب و کار شده‌اند، یعنی کره جنوبی، سنگاپور، قزاقستان و آذربایجان، برنامه الکترونیکی شدن فرآیند صدور را ذیل برنامه‌های دولت الکترونیک اجرا کرده‌اند. سنگاپور مرحله بررسی، حذف و ادغام مجوزها و بازمهندسی فرایندها را در سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۴ به انجام رسانده درحالی که مرحله الکترونیکی شدن فرآیندهای صدور از سال ۲۰۰۳ آغاز شده و به صورت تدریجی تا سال ۲۰۱۹ با معرفی درگاه Gobusiness تکمیل شده است.

فرآیند باز مهندسی مجوزها شامل حذف مجوز، ادغام مجوزها، حذف برخی مراحل اخذ مجوز، ساده‌سازی شرایط دریافت مجوز، تسهیل روابط بین دستگاهی، تغییر ترتیب مراحل و... است. «ادغام» یکی از متداولترین روش‌ها برای کاهش بار مجوزها است. درحالی که درصد کمی از مجوزها در فرآیند بررسی ممکن است غیرضروری تشخیص داده شده و حذف شوند، تعداد زیادی از مجوزها در فرآیند اصلاحات کشورهای مورد بررسی، قابل ادغام بوده‌اند. آذربایجان با تفکیک «مجوز عمومی» از «مجوز ویژه» مجوز کسب و کارهایی که قابلیت قرار گرفتن در یک گروه کسب و کار را دارند تحت عنوان مجوز عمومی طبقه‌بندی کرده است. بدینصورت برای انجام کسب و کارهای همگن نیازی به اخذ چندین مجوز جداگانه نیست. قزاقستان، مالزی و سنگاپور نیز از روش ادغام در فرآیند اصلاحات استفاده کرده‌اند.

مفهوم مجوز عمومی در ایالات متحده آمریکا و مالزی به گونه دیگری از تعداد مجوزهای لازم برای شروع کسب و کار کاسته است. مجوز عمومی در این کشورها برای احراز شرایط عمومی کارآفرین برای فعالیت اقتصادی و شرایط عمومی مکان فعالیت صادر می‌شود و لذا نیاز به اخذ مجوزهای خاص هر رشته فعالیت در همه کسب و کارها نیست و مجوزهای خاص مربوط به مقولات ایمنی جامعه و فعالیت‌های پرریسک می‌شود.

ج: درگاه الکترونیکی مجوزهای کسب و کار

درگاه الکترونیکی برای ارائه اطلاعات و ایجاد شفافیت مجوزهای کسب و کار در بسیاری از کشورها بخشی از درگاه جامع تری برای ارائه خدمات مختلف و راهنمایی به کسب و کارهای کوچک است. درگاه اداره کسب و کار کوچک (SBA)، در سطح فدرال و ایالتی در ایالات متحده آمریکا، درگاه خدمات کسب و کار برای هر کشور عضو اتحادیه اروپا (PSC)، درگاه دولت الکترونیک، بخش کسب و کار در کشورهای مالزی، قزاقستان و آذربایجان، درگاه ارائه خدمات اداری کسب و کار (G4B)، در کره جنوبی پورتال‌های جامعی برای ارائه خدمات به کسب و کارها هستند.

درگاه مذکور در همه کشورها حاوی اطلاعات، شرایط، مدارک، مبانی قانونی، مرجع صدور و با قابلیت جستجوی مجوزها براساس نوع فعالیت و کسب و کار یا براساس مرجع صدور یا بخش اقتصادی و یا همه موارد بوده است.

در برخی کشورها درگاه ویژه مجوزهای کسب و کار وجود دارد. در مالزی درگاه Malaysia Biz، ویژه اطلاع‌رسانی و شفافیت شرایط صدور مجوزهای کسب و کارهای کوچک است و برای صدور مجوزها نیز درگاه جداگانه و ویژه صدور مجوزها (BLESS)، در دسترس است. در ایالات متحده آمریکا، درگاه ویژه مجوزهای کسب و کار در همه ایالات و در سطوح محلی این کشور ایجاد شده‌اند. در سنگاپور، درگاه ویژه اطلاعات و صدور مجوزهای کسب و کار^۱ و در قزاقستان، درگاه ویژه اطلاعات و صدور مجوزهای کسب و کار^۲، طراحی و ایجاد شده‌اند.

فرآیند صدور مجوزها در ایالات متحده آمریکا، غالب کشورهای عضو اتحادیه اروپا از جمله آلمان و نیز مالزی، تلفیقی از الکترونیکی و کاغذی است درحالی که در کشورهای کره جنوبی، سنگاپور، قزاقستان و آذربایجان، فرآیند صدور مجوزها به طور کامل الکترونیکی شده است.

د: نحوه طبقه‌بندی انواع موافقت پیشینی در کشورهای منتخب

همه کسب و کارها در همه کشورها برای آغاز فعالیت رسمی و در گام نخست باید ثبت شوند. در مورد بیش‌تر کسب و کارها، کسب موافقت پیشینی دولت برای شروع کسب و کار مورد نیاز است که این الزام، ذیل سه نوع قابل تفکیک است: مجوز، اجازه‌نامه و اعلان که شدت و نحوه کنترل در این سه سطح متفاوت است.

¹ Go Business

² Elicense

- مجوز نسبت به اجازه‌نامه عمومی‌تر است و اعطای اجازه انجام کاری یا استفاده از چیزی را نشان می‌دهد. این واژه غالباً بر «صلاحیت» دلالت می‌کند و برای افرادی که در مشاغلی که می‌تواند آسیب برای کسی داشته باشد لازم است. بعضی اوقات کسب مجوز به آزمون نیاز دارد. غالباً احراز صلاحیت برای اخذ مجوزهای حرفه‌ای مانند مجوز پزشکی یا آرایشگری، مستلزم قبولی در آزمون مربوطه است.

- اجازه‌نامه نوع خاصی از مجوز است که معمولاً برای مقوله‌های مربوط به «ایمنی»، به کار می‌رود. مانند مجوزهای سلامت، محیط زیست و امنیت و ممکن است قبل از اعطا نیاز به بازرسی وجود داشته باشد. مانند مجوز ایمنی آتش‌سوزی ساختمان یا مجوز بهداشت برای سالن زیبایی.

- اعلان در مورد کسب و کارهایی به کار می‌رود که نیازی به اخذ مجوز ندارند و صرف آگاهی حاکمیت برای شروع فعالیت کفایت می‌کند.

معیار تفکیک در قوانین آذربایجان و قزاقستان، سطح ریسک فعالیت برای جامعه در زمینه‌هایی مانند سلامت، امنیت، محیط زیست و ایمنی محل کار و نوع فعالیت است. در قوانین ویژه مجوزهای کشورهای قزاقستان و آذربایجان، همه کسب و کارها بدین‌صورت طبقه‌بندی شده‌اند و برای هر طبقه سقف زمانی مشخصی برای صدور در نظر گرفته شده است. مواردی که تنها به اعلان نیاز دارند در همه کشورهای مورد بررسی محدود هستند و در مورد برخی فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی در زمینه‌های خاص، فعالیت‌های هنری یا برخی مشاغل کوچک که ارتباط مستقیم با سلامتی و ایمنی افراد جامعه ندارند و تهدیدی برای محیط زیست و منابع طبیعی محسوب نمی‌شوند از این شیوه استفاده می‌شود.

هرقدر کشورها بتوانند با استقرار نهادهای کارآمد، فضای رقابت سالم را در اقتصاد ایجاد کرده و مشوق‌های کسب و کارها را به سمت اهداف توسعه‌ای کشور سوق دهند نیاز به کنترل‌های پیشینی کاهش خواهد یافت و روش «اعلان» می‌تواند در فعالیت‌های اقتصادی بیش‌تری جایگزین فرآیندهای طولانی اخذ مجوز شود. به طور مثال به جای استفاده از مجوز به عنوان سدی بر سر راه ورود کسب و کارها به فعالیت‌های نامولد، با استقرار نظام مالیاتی کارآمد و اعمال دقیق سیاست‌های کاهش یا افزایش بار مالیاتی، کسب و کارها را به سمت فعالیت‌های مولد در جهت رشد اقتصادی کشور سوق داد؛ مخصوصاً در شرایطی که بازار به طور خودکار، انگیزه و سود کافی را برای ورود به این نوع فعالیت‌ها ایجاد نکرده است و برعکس سودآوری در فعالیت‌های

نامولد را نشان می‌دهد و برخی کشورها را ناگزیر به ایجاد موانع ورود از جمله مجوز می‌کند. همچنین شفافیت هرچه بیش‌تر اطلاعات اقتصادی می‌تواند به ایجاد فضای رقابت سالم و تعادل بهینه بازارها کمک کند.^۱

ه: نهاد متولی تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار در کشورهای منتخب

نهاد متولی تسهیل مجوزها معمولاً در سطح فدرال و کلان کشور جایابی می‌شود و قاعداً باید مسئولیت‌هایی در زمینه توسعه کسب و کارها داشته باشد. غالباً نهاد متولی «تسهیل قوانین و مقررات» با نهاد متولی «الکترونیکی شدن فرایندها»، متفاوت است. به عنوان نمونه اداره کسب و کار کوچک ایالات متحده آمریکا (SBA)، اداره اقتصاد، انرژی و کسب و کار سنا در آلمان، وزارت صنعت و تجارت سنگاپور متولیان اصلی بهبود نظام مجوزدهی کسب و کار در این کشورها هستند که عمدتاً به شفافیت و تسهیل قوانین و مقررات مربوط به مجوزها می‌پردازند؛ اما در مرحله الکترونیکی شدن فرایندهای کسب و کار، نهاد متولی ایجاد و توسعه دولت الکترونیک، مسئول ایجاد پنجره واحد صدور مجوزها است. در کره جنوبی کمیته ویژه دولت الکترونیک مسئول ایجاد G4B بوده است و در سنگاپور مرجع توسعه اطلاعات و ارتباطات سنگاپور و دفتر دولت دیجیتال برای ایجاد پنجره واحد الکترونیکی صدور مجوزها با وزارت صنعت و تجارت این کشور همکاری بسیار نزدیکی داشته‌اند.

^۱ به طور مثال برخی کشورها مانند کره جنوبی با انتشار روزانه و مستمر تعداد ورود و خروج کسب‌وکارها در بازارها و فعالیت‌های مختلف اقتصادی توسط دولت، به برآورد سودآوری و احتمال ورشکستگی فعالان اقتصادی و تصمیم برای شروع کسب‌وکار کمک می‌کنند.

جدول ۲. مقایسه کشورها در قوانین، برنامه‌های تسهیل نظام مجوزدهی و درگاه الکترونیکی مجوزهای کسب و کار

کشور	قانون تسهیل مجوزهای کسب و کار	برنامه ویژه تسهیل مجوزهای کسب و کار	درگاه الکترونیکی همه خدمات کسب و کار	درگاه الکترونیکی ویژه مجوزها
ایالات متحده آمریکا	قانون کاهش تشریفات اداری (۱۹۸۰)	برنامه‌های اداره کسب و کار کوچک (SBA) در سطح فدرال و ایالتی	درگاه اداره کسب و کار کوچک (SBA) در سطح فدرال و ایالتی	درگاه ویژه در همه ایالات و در سطوح محلی، فرآیند صدور تلفیقی مشتمل بر الکترونیکی و کاغذی
آلمان	ندارد	تحت برنامه‌های اتحادیه اروپا: - برنامه عملیاتی کاهش بار تشریفات اداری در اتحادیه اروپا (۲۰۰۷) - برنامه عملیاتی کارآفرینی (۲۰۲۰)	درگاه خدمات کسب و کار برای هر ایالت (PSC)	بخشی از درگاه خدمات کسب و کار برای هر ایالت (PSC)، فرآیند صدور تلفیقی مشتمل بر الکترونیکی و کاغذی
مالزی	ندارد	برنامه نوسازی مجوزهای کسب و کار (۲۰۱۰)	درگاه دولت الکترونیک، بخش کسب و کار	درگاه ویژه اطلاعات و صدور مجوزهای کسب و کار، (Malaysia Biz و BLESS) فرآیند صدور تلفیقی مشتمل بر الکترونیکی و کاغذی

سنگاپور	ندارد	- برنامه اجرای پروژه OBLs (۲۰۰۱) - برنامه عملیاتی دوم دولت الکترونیک سنگاپور (۲۰۰۳)	در حال توسعه درگاه مجوزهای کسب و کار به درگاه ارائه همه خدمات کسب و کار	درگاه ویژه اطلاعات و صدور مجوزهای کسب و کار (go business)، فرآیند صدور کاملاً الکترونیکی
کره جنوبی	ندارد	برنامه ایجاد سیستم ارائه خدمات دولت به کسب و کار (G4B)، به عنوان بخشی از گام دوم نقشه دولت الکترونیک (۲۰۰۳)	درگاه ارائه خدمات اداری کسب و کار (G4B)	بخشی از درگاه ارائه خدمات اداری کسب و کار (G4B)، فرآیند صدور کاملاً الکترونیکی
قزاقستان	قانون مجوزها و اعلان‌های جمهوری قزاقستان (۲۰۱۴)	برنامه دولت الکترونیک (۲۰۱۰)، پروژه Elicence	درگاه دولت الکترونیک، بخش کسب و کار	درگاه ویژه اطلاعات و صدور مجوزهای کسب و کار (elicense)، فرآیند صدور کاملاً الکترونیکی با تعیین سقف زمانی صدور
آذربایجان	قانون مجوزها و اجازه‌نامه‌های جمهوری آذربایجان (۲۰۱۶)	-	درگاه دولت الکترونیک، بخش کسب و کار	بخشی از درگاه ASAN، فرآیند صدور کاملاً الکترونیکی با تعیین سقف زمانی صدور

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

نگاهی به نظام مجوزدهی کسب و کار در ایران

دولت برای نخستین بار در ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) مکلف به ایجاد شفافیت و تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار شده است. حکم یادشده یکبار در اول تیرماه ۱۳۹۳، بار دیگر در ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) و آخرین بار در اسفندماه ۱۳۹۹ با عنوان «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، (مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۳۱) اصلاح شده است. با گذشت حدود ۳۱ سال از تصویب ماده (۷)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) و اصلاحات مکرر آن، دریافت مجوزهای کسب و کار همچنان با پیچیدگی و دشواری‌های متعدد روبه‌رو است و این در حالی است که در برخی کشورها بدون نیاز به قانون‌گذاری و در قالب برنامه‌های دولت، نظام مجوزدهی مطلوب شکل گرفته است.

وزارت امور اقتصادی و دارایی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار را از سال ۱۳۹۶ ایجاد کرد اما اطلاعات پایگاه به نحوی که شرایط و فرآیند صدور، تمدید و لغو به همراه مبانی قانونی به طور کامل و شفاف برای متقاضیان دریافت مجوز در دسترس باشد هنوز تکمیل نشده‌اند. آخرین بررسی‌های تا پایان آبان ماه ۱۳۹۹ نشان می‌دهد شرایط صدور حدود یک سوم مجوزهای دستگاه‌های اجرایی ناقص است و برخی دستگاه‌ها در مقابل شفافیت مقاومت می‌کنند (احمدیان، ۱۴۰۰).

ایجاد درگاه الکترونیکی صدور مجوزها در سال‌های گذشته در دستور کار وزارت امور اقتصادی و دارایی بوده است. بررسی عملکرد درگاه مجوزهای کشور (به آدرس www.g4b.ir) تا پایان آبان ماه ۱۳۹۹ نشان می‌دهد در ایجاد امکان صدور مجوزهای دستگاهی از طریق سامانه صدور مجوزها (سام)، توفیقی حاصل نشده است. طبق تبصره «۴» آخرین اصلاح ماده (۷)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، قانون اساسی در اسفندماه ۱۳۹۹، همه مراجع صدور مجوز مکلف به ثبت و صدور همه مجوزها از طریق درگاه ملی مجوزهای کشور ظرف حداکثر یک سال پس از لازم‌الاجرا شدن قانون شده‌اند و راهبری و مدیریت درگاه ملی مجوزهای کشور به دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی سپرده شده است. مرور تجربیات کشورهای موفق در بخش قبلی نشان داد، ایجاد سامانه الکترونیکی صدور مجوزهای کسب و کار به چندین سال زمان، متناسب با پیشرفت‌های کشور در توسعه زیرساخت‌های دولت الکترونیک نیاز دارد و به طور مثال ایجاد و تکمیل چنین سامانه‌ای در سنگاپور ۶۱ سال به طول انجامیده است؛ همچنین متولی اصلی ایجاد سامانه صدور مجوز، نهاد مجری دولت الکترونیک در هر کشور بوده است.

تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار و بررسی و مهندسی مجدد فرآیندهای مجوزدهی طبق ماده (۷)، قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، قانون اساسی، وظیفه اصلی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار است که ارزیابی‌های مکرر نشان می‌دهد، هیئت مقررات‌زدایی تاکنون موفق به انجام کامل این تکلیف خطیر و بسیار مهم نشده است. طبق آخرین بررسی صورت گرفته، هیئت مقررات‌زدایی، به‌رغم برداشتن گام‌هایی ضروری برای ساماندهی، تسهیل و تسریع صدور مجوزها، فرآیندهای الزام را با کندی بسیار به پیش می‌برد و در مجموع می‌توان گفت عملکرد هیئت مقررات‌زدایی به اندازه کافی در اجرای مفاد ماده (۷)، اثربخش نبوده است (مرکز مالیری، ۱۳۹۹).

طبق تبصره «۹»، آخرین اصلاحات ماده (۷)، مذکور در اسفندماه ۱۳۹۹، مراجع صدور مجوز مکلف به شناسایی مجوزهایی شده‌اند که می‌توان اعلان متقاضی را جایگزین صدور مجوز کرد و هیئت مقررات‌زدایی نیز می‌تواند رأساً کسب و کارهای اعلامی را شناسایی کند. در تصویب‌نامه شورای عالی اداری برای ساده‌سازی مراحل شروع کسب و کار مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۲۰، همه مجوزهای کسب و کار به استثنای «فعالیت‌های بااهمیت و اثرگذار در حوزه‌های درمان و امنیت و سایر موارد خاص با تشخیص هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، اعلامی و مشمول نظارت پسینی معرفی شده‌اند.

مروری بر تجربیات کشورها در بخش‌های پیشین نشان می‌دهد در کنار روش طبقه‌بندی مجوزها و انتخاب یک طبقه به عنوان اعلامی، انواع روش‌ها برای تسهیل نظام مجوزدهی در فرآیند بازمهندسی مجوزها مانند ادغام مجوزها، تعریف مجوز عمومی و تفکیک آن از مجوزهای ویژه، حذف برخی مراحل اخذ مجوز، ساده‌سازی شرایط دریافت مجوز، تسهیل روابط بین دستگاهی، تغییر ترتیب مراحل و... به کار برده شده است. به ویژه «ادغام» یکی از متداول‌ترین روش‌ها برای کاهش بار مجوزها بوده است و در حالی که درصد کمی از مجوزها در فرآیند بررسی ممکن است حذف شوند، تعداد زیادی از مجوزها در فرآیند اصلاحات کشورهای مورد بررسی قابل ادغام بوده‌اند؛ اما در قوانین، مقررات و برنامه‌های موجود در کشور، ساده‌ترین روش برخورد با نظام پیچیده مجوزدهی در ایران یعنی «حذف مجوز» بسیار پررنگ شده است، بدون آن که محیط نهادی مناسب برای جایگزین شدن نظارت پسینی فراهم شود؛ همچنین طبقه اعلامی کسب و کارها در کشورهای مختلف، طیف محدودی از کسب و کارهای کوچک و کم‌ریسک بوده‌اند که در برخی موارد در پیوست قوانین کشورها، فهرست چنین مشاغلی به طور مشخص ذکر شده است.

بررسی گزارش‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی درخصوص عملکرد پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار

طبق بخشی از تبصره «۳» ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوبات هیئت مقررات‌زدایی «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 مجوزهای کسب و کار و کلیه دستگاه‌ها و نهادها که در صدور مجوزهای کسب و کار نقش دارند لازم‌الاجرا می‌باشد». در این خصوص، مصوبات هیئت مقررات‌زدایی را می‌توان به این شرح تفکیک کرد: ۱. مصوبات ناظر بر تعداد مجوزها، ۲. مصوبات ناظر بر ایجاد تعامل و هماهنگی بین دستگاه‌ها، ۳. مصوبات ناظر بر اصلاح رویه‌ها، ۴. مصوبات ناظر بر الزام دستگاه‌ها به تدوین و اصلاح مقررات و ۵. مصوبات ناظر بر لغو مقررات. به طور کلی، در طول دوره فعالیت هیئت در بازه مورد بررسی، ۴۱ نشست برگزار شده است. دستاورد قطعی هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در حوزه مقررات، از ابتدای فعالیت در بهمن ماه ۱۳۹۴ تا پایان شهریورماه ۱۳۹۹، تصویب یک مقرر، ارائه پیشنهاد برای اصلاح یک آیین‌نامه اجرایی، لغو چهار بخشنامه و لغو یک دستورالعمل بوده است. بدین ترتیب، هیئت مقررات‌زدایی براساس مفاد ماده (۷)، به حوزه قوانین هیچ ورودی نداشته و صرفاً در سطح مقررات (مصوبات قوه مجریه)، اصلاحاتی را پیشنهاد کرده است.

هیئت مقررات‌زدایی، طبق ماده (۷) قانون مذکور، موظف است «حداکثر تا مدت سه ماه پس از ابلاغ قانون مربوط، شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و مانند اینها را به نحوی تسهیل و تسریع نماید و هزینه‌های آن را به نحوی تقلیل دهد که صدور مجوز کسب و کار در کشور با حداقل هزینه و مراحل آن ترجیحاً به صورت آنی و غیرحضور و راه اندازی آن کسب و کار در کمترین زمان ممکن صورت پذیرد». هیئت مقررات‌زدایی تاکنون موفق به انجام کامل این تکلیف خطیر و بسیار مهم نشده است. درواقع، آنچه قانون‌گذار برای انجام آن بازه زمانی سه ماهه در نظر گرفته است، نیازمند الزامات و اقداماتی ازسوی همه نهادهای حکومتی و خصوصی است. مهم‌ترین لازمه برای تحقق اراده قانون‌گذار در مورد پیش‌گفته، همکاری و هماهنگی دستگاه‌های صادرکننده مجوز است که همچنان با موانع جدی مواجه است. مهم‌تر اینکه برخلاف نص حکم مذکور که هیئت مقررات‌زدایی را به تسهیل و تسریع «شرایط و مراحل صدور مجوزهای کسب و کار در مقررات» مکلف کرده است، در محیط واقعی و براساس بسیاری از قوانین و مقررات در رویه‌های جاری، انجام این تکلیف، برعهده و همچنین در صلاحیت و توان دستگاه‌های تخصصی است.

طبق قانون، دستاوردهای هیئت مقررات‌زدایی باید در «پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار» منعکس شود و برای همگان قابل دسترس و قابل استفاده باشد. به رغم اصلاح و تکمیل فهرست مراجع اصلی صدور مجوزها (و طبعاً مراجع تابعه صدور مجوزها) همچنان ایرادات و نواقص جدی در پایگاه مذکور وجود دارد (ارزیابی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار از حیث جامع بودن و اثربخشی در محیط کسب و کار، موضوع گزارش مستقلی است که در دست تهیه است).

بدین ترتیب، هیئت مقررات‌زدایی، به رغم برداشتن گام‌هایی ضروری برای ساماندهی، تسهیل و تسریع صدور مجوزها، فرآیندهای لازم را با کندی بسیار به پیش می‌برد. در مجموع می‌توان گفت عملکرد هیئت مقررات‌زدایی به اندازه کافی در اجرای مفاد ماده (۷)، مؤثر و اثربخش نبوده است. در گزارش حاضر، دلایل و شواهدی برای تأیید این ادعا ذکر شده که آنچه هیئت مقررات‌زدایی در پی انجام آن است، درواقع کارکردی است که باید توسط نهادها و مقامات عالی‌رتبه مجریه، ازجمله معاون اول رئیس‌جمهور، نماینده ویژه رئیس‌جمهور یا هیئت وزیران صورت گیرد؛ چراکه مرجع صدور آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...، مقام یا مقامات اداری مربوط هستند و هیئت مقررات‌زدایی چاره‌ای جز مکلف کردن دستگاه‌ها به تدوین یا اصلاح مقررات ندارد؛ اما سؤال مهم این است که آیا مصوبه هیئت مقررات‌زدایی مبنی بر موظف کردن وزارتخانه یا سازمانی نسبت به تدوین یا اصلاح مقررات، تاکنون اجرا شده است و پیش از آن، آیا اساساً از قابلیت اجرا برخوردار است؟ به نظر می‌رسد برای آنکه دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مربوط، به اصلاح نظام مجوزها و تسهیل صدور آن‌ها در حوزه خاص خود اقدام کنند، مؤثرترین ضمانت اجرا، اعمال الزامات سلسله‌مراتب و پاسخ‌گویی اداری در قوه مجریه است. رئیس‌جمهور و معاون اول وی، از ظرفیت اعمال این نظارت بر هریک از وزرا از طریق مصوبات خود، به ویژه مصوبات هیئت وزیران، برخوردارند.

مهم‌ترین و احتمالاً مؤثرترین اتفاق در حوزه مقررات‌گذاری درخصوص مجوزها، اخیراً با مصوبه هیئت وزیران رقم خورد. پس از تشکیل «کارگروه رفع موانع جهش تولید» به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور، با ترکیبی فراقوه‌ای، مصوباتی درخصوص ساماندهی مجوزها مصوب شد و کمتر از یک ماه، بخش‌هایی از مصوبه که به قوه مجریه مربوط بود، در هیئت وزیران (مورخ ۱۳۹۹/۷/۲۷) به تصویب رسید. آنچه در مصوبه مذکور آمده، احکامی شبیه به احکامی است که پیش‌تر توسط هیئت مقررات‌زدایی به تصویب می‌رسید. گرچه این امر با تأخیر بسیار (حدود یک دهه) انجام شد، اما می‌توان امیدوار بود اجرای این تصویب‌نامه - و تصویب‌نامه‌های بعدی - با پشتوانه تصویب توسط هیئت وزیران، توسط همه دستگاه‌ها به نحوی اثربخش صورت گیرد و به ساماندهی نظام مجوزهای کسب

وکار کشور و حل معضلاتی از قبیل زمان بر بودن، غیرشفاف بودن و دست و پاگیر بودن مراحل و مدارک متعدد برای صدور مجوزها، بینجامد.

طبق آخرین گزارش عملکرد منتشر شده وزارت امور اقتصادی و دارایی در مردادماه ۱۳۹۹ درخصوص درگاه ملی مجوزهای کشور، تعداد مجوزهای کسب وکار تا پایان خردادماه ۱۳۹۹، ۱۳۰۵ مورد ذکر شده که ۴۳ درصد مجوزها معادل ۵۷۱ مجوز تکمیل شده‌اند و شناسنامه ۵۷ درصد مابقی ناقص بوده‌اند (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۹: ۲۹ و ۳۰). در گزارش مذکور در صفحه ۳۳، تعداد مجوزها ۱۳۶۸ مورد ذکر شده است.

در نامه وزارت امور اقتصادی و دارایی در پاسخ به سؤال نماینده محترم شیراز درباره عملکرد دولت درخصوص شفافیت و تسهیل مجوزها مورخ ۲۱ مهرماه ۱۳۹۹، تعداد ۱۹۶۲ مجوز برای دستگاه‌های اجرایی ذکر شده که طبق عملکرد گزارش شده در همان نامه، شرایط ۵۶ درصد مجوزها ناقص هستند. همچنین پیرو سؤال نماینده محترم شیراز، نشستی درخصوص عملکرد سامانه G4B در تاریخ ۷ آذرماه ۱۳۹۹ در وزارت امور اقتصادی و دارایی برگزار شد که مستندات ارائه شده در آن جلسه، تعداد کل مجوزها را ۱۲۲۶ مورد و تعداد مجوزهای تکمیل شده را ۷۹۷ مورد (۶۵ درصد تکمیل شده) نشان می‌داد. جدول ۱، عملکرد در این زمینه را در تطبیق گزارش‌های مختلف وزارت امور اقتصادی و دارایی و بررسی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسبوکار در آبان ماه ۱۳۹۹ نشان می‌دهد.

جدول ۱. مقایسه تعداد کل مجوزها و مجوزهای تکمیل شده کسب وکار طبق گزارش‌های مختلف وزارت امور اقتصادی و دارایی و

بررسی اطلاعات موجود در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب وکار در سال ۱۳۹۹

تعداد کل مجوزها	گزارش عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی درخصوص G4B منتهی به خردادماه ۱۳۹۹	پاسخ وزارت امور اقتصادی و دارایی به نماینده محترم شیراز در مهرماه ۱۳۹۹	بررسی اطلاعات موجود در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزها در آبان‌ماه ۱۳۹۹	گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی در بازدید نماینده محترم شیراز از G4B در آذرماه ۱۳۹۹
۱۳۰۵	۱۹۶۲	۱۳۴۳	۱۲۲۶	
۵۷۱	۸۶۳	۷۹۲	۷۹۷	
۴۳	۴۴	۵۹	۶۵	

همانگونه که در جدول ۱ قابل مشاهده است تفاوت زیادی در تعداد مجوزهای دستگاه‌های اجرایی در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب وکار در سال ۱۳۹۹ گزارش شده است. این درحالی است که بررسی تعداد مجوزهای دستگاه‌ها از سال ۱۳۹۴ در هیئت مقررات‌زدایی آغاز شده است. مصوبات هیئت مقررات‌زدایی از بهمن ماه ۱۳۹۴ تا آبان ماه ۱۳۹۶ به کاهش و اعلان تعداد مجوزهای وزارت جهاد کشاورزی، سازمان بورس و اوراق بهادار، وزارت

نیرو، وزارت صمت، بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری اختصاص یافته است. با وجود این هنوز تعداد مجوزهای نهادهای مذکور در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار به طور دقیق مشخص نیست. اینکه در ایران چه تعداد مجوز کسب و کار وجود دارد و پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار چند درصد مجوزهای موجود را دربرگرفته است پاسخ روشنی ندارد. درواقع نمی توان ادعا کرد اطلاعات مجوزهای تمامی کسب و کارها در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار شفاف شده است؛ همچنین در بهترین حالت می توان گفت هنوز اطلاعات ۳۵ درصد از مجوزهای کسب و کار شامل نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو به همراه مبانی قانونی تکمیل نشده است. بیشترین تعداد مجوزهای ناقص به ترتیب مربوط به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (به ویژه سازمان غذا و دارو) و وزارت نیرو (به ویژه شرکت مادر تخصصی منابع آب ایران) است؛ لذا با وجودی که کلیه مراجع صدور مجوز، طبق تبصره «۳» ماده (۷)، قانون اجرای سیاست های کلی اصل چهارم (۴۴)؛ مکلف به ارائه و شفاف سازی اطلاعات مربوط به مجوزهای خود شده اند، همچنان برخی دستگاه های اجرایی و نیز نهادهایی مثل کانون وکلای دادگستری و کانون سردفتران اسناد رسمی، مقاومت بسیاری در مقابل شفافیت شرایط مجوزهای خود نشان می دهند؛ بنابراین بررسی پایگاه مجوزهای کسب و کار تا پایان آبان ماه ۱۳۹۹ و گزارش های وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه عملکرد پایگاه مذکور، نشان می دهد تکلیف قانونی دولت در زمینه اطلاع رسانی و شفافیت مجوزهای کسب و کار به طور کامل اجرا نشده است و پایگاه مجوزهای کسب و کار فاقد ویژگی های مصرح در قانون است به نحوی که - کتاب الکترونیک حاوی اطلاعات مجوزهای کسب و کار به شکلی مدون، منظم و دسته بندی شده در پایگاه وجود ندارد. اطلاعات مجوزها به تفکیک هر کسب و کار منتشر نشده است - اطلاعات بخشی از مجوزهای کسب و کار در پایگاه مجوزهای کسب و کار وجود دارد و مشخص نیست چه تعداد دیگر مجوز کسب و کار در کشور وجود دارند که در پایگاه ذکر نشده اند. اطلاعات بیش از یک سوم مجوزهای دستگاه های اجرایی موجود در پایگاه مجوزهای کسب و کار شامل نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو به همراه مبانی قانونی به طور کامل، هنوز تکمیل نشده اند. با بررسی متن مصوبات هیئت مقررات زدایی از ابتدای فعالیت تا آبان ماه ۱۳۹۹ می توان دریافت، حدود یک چهارم مجوزهای دستگاه های اجرایی موجود در پایگاه مجوزهای کشور از نظر تأیید عنوان و تعیین سقف زمانی و در حدود دو درصد مجوزهای کسب و کار به منظور تسهیل شرایط، مدارک و هزینه صدور مجوز مورد بررسی قرار گرفته اند. لذا بخش اعظم مجوزهایی که شناسنامه

آن‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی در پایگاه مجوزهای کسب و کار تکمیل شده‌اند، هنوز به طور کامل توسط هیئت مقررات‌زدایی تسهیل نشده‌اند. در جمع بندی درگاه ایران می‌توان بیان داشت:

با گذشت حدود ۱۳ سال از تصویب ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) و گذشت بیش از ۵ سال از آخرین اصلاح آن و با توجه به دشواری‌های موجود در فرایند اخذ مجوزهای کسب و کار در کشور، این گزارش درصدد ارزیابی اقدامات دولت در جهت شفافیت و تسهیل مجوزهای کسب و کار از طریق بررسی عملکرد پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار است.

بررسی پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار تا پایان آبان ماه ۱۳۹۹ و گزارش‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی در زمینه عملکرد پایگاه مذکور در سال ۱۳۹۹، نشان می‌دهد تکلیف قانونی دولت در زمینه شفافیت و تسهیل مجوزهای کسب و کار به طور کامل اجرا نشده است و پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار فاقد ویژگی‌های مصرح در قانون است به نحوی که:

- کتاب الکترونیک حاوی اطلاعات مجوزهای کسب و کار به شکلی مدون، منظم و دسته بندی شده در پایگاه وجود ندارد.

- اطلاعات مجوزها به تفکیک هر کسب و کار منتشر نشده است.

- اطلاعات بخشی از مجوزهای کسب و کار در پایگاه مجوزهای کسب و کار وجود دارد و مشخص نیست چه تعداد دیگر مجوز کسب و کار در کشور وجود دارند که در پایگاه ذکر نشده اند.

- اطلاعات بیش از یک سوم مجوزهای دستگاه‌های اجرایی موجود در پایگاه مجوزهای کسب و کار شامل «نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو به همراه مبانی قانونی به طور کامل»، هنوز تکمیل نشده اند.

- سقف زمانی مربوط به صدور مجوز یک چهارم مجوزهای موجود در پایگاه مجوزهای کسب و کار توسط هیئت مقررات‌زدایی تعیین و اعلام شده است.

- بررسی متن مصوبات هیئت مقررات‌زدایی و اطلاعات موجود در پایگاه اطلاع رسانی مجوزهای کسب و کار نشان می‌دهد تنها شرایط، مراحل و هزینه‌های حدود دو درصد مجوزهای موجود در پایگاه مجوزهای کسب و کار، توسط این هیئت تسهیل شده اند.

بنابراین پس از گذشت سال‌ها از تکلیف دولت به شفاف کردن اطلاعات مجوزهای کسب و کار، همچنان مقاومت زیادی در برخی دستگاه‌ها و نهادهای صدور مجوز به دلیل وجود رانت و امضای طلایی وجود دارد و هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز به دلایل مختلف در

امر تسهیل مجوزهایی که اطلاعاتشان شفاف شده به کندی پیش می رود. لذا پیشنهاد می شود مجلس شورای اسلامی به جای صرف وقت برای اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)، بر اجرای کامل و مؤثر حکم اصلی و زمین مانده این ماده یعنی شفاف و سهل کردن شرایط صدور مجوزهای کسب و کار نظارت کند. بدون شفاف شدن شرایط صدور مجوزها، امکان شکایت ذی نفعان از دستگاه‌های اجرایی که در صدور مجوز اخلال می کنند، وجود نخواهد داشت و زمینه رانت و فساد احتمالی در صدور مجوزها از بین نخواهد رفت. توسعه دولت الکترونیک در ارائه خدمات به کسب و کارها نیز می تواند به نحو مؤثری به ایجاد شفافیت و تسهیل مجوزهای کسب و کار منجر شود.

جمع‌بندی و پیشنهاد

در این گزارش پس از تبیین انواع متفاوت موافقت برای آغاز کسب و کار و برخی تعاریف و مفاهیم کلیدی در موضوع مجوزها، تجربه کشورهای موفق در ایجاد نظام مطلوب مجوزهای کسب و کار از جمله ایالات متحده آمریکا، آلمان، مالزی، کره جنوبی، سنگاپور، قزاقستان و آذربایجان بررسی شد و با مقایسه و تحلیل تجربیات، اصول و قواعد مشترک برای اصلاح مجوزهای کسب و کار در ایران استخراج شد. در جمع‌بندی و پس از بررسی قوانین، مقررات، سیاست‌ها و برنامه‌های تسهیل مجوزهای کسب و کار در کشورهای مختلف، می‌توان گفت:

۱. برای اصلاح نظام مجوزدهی کسب و کار، لزومی به وضع و اصلاح قانون نیست:

برخی کشورها برای تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار قوانین ویژه‌ای به تصویب رسانده‌اند و برخی دیگر همچون کره جنوبی، سنگاپور و مالزی، اصلاحات را در قالب برنامه‌های کلان دولتی، بدون نیاز به تصویب قانون، طراحی و اجرا کرده‌اند. از این رو چنانچه اراده دولت بر انجام اصلاح مجوزهای کسب و کار باشد نیازی به وضع و اجبار قانون برای پیشبرد اصلاحات نیست.

۲. برنامه‌های اصلاح و تسهیل نظام مجوزدهی کسب و کار را می‌توان در سه گام پیگیری کرد: اطلاع‌رسانی

و شفافیت مجوزهای کسب و کار، بررسی و بازمهندسی مجوزهای کسب و کار و الکترونیکی کردن فرآیندهای صدور مجوزهای کسب و کار:

همه کشورهای مورد بررسی اولین مرحله یعنی ایجاد درگاه‌های الکترونیکی برای شفاف شدن اطلاعات مجوزهای کسب و کار را در کم‌ترین زمان ممکن ایجاد کرده‌اند و مراحل دوم و سوم که می‌توانند همزمانی و تداخل داشته باشند به تدریج و به مرور زمان تکمیل شده‌اند؛ همچنین کشورهایی که موفق به ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهای

کسب و کار شده‌اند، یعنی کره جنوبی، سنگاپور، قزاقستان و آذربایجان، برنامه الکترونیکی شدن فرآیند صدور را ذیل برنامه‌های دولت الکترونیک اجرا کرده‌اند.

۳. متداول‌ترین روش‌ها برای کاهش بار اداری مجوزهای کسب و کار «ایجاد درگاه الکترونیکی»

«ادغام مجوزها» و «حذف مجوزهای غیرضروری» بوده‌اند:

ایجاد درگاه الکترونیکی برای اطلاع‌رسانی و شفافیت و همچنین الکترونیک شدن فرآیندهای صدور مجوز تأثیر بسزایی در تسهیل نظام مجوزدهی کشورها داشته‌اند. پس از به کارگیری خدمات دولت الکترونیک، روش «ادغام» یکی از متداول‌ترین روش‌ها برای کاهش بار مجوزها بوده است. فرآیند بازمهندسی مجوزها شامل حذف مجوز، ادغام مجوزها، حذف برخی مراحل اخذ مجوز، ساده‌سازی شرایط دریافت مجوز، تسهیل روابط بین دستگاهی، تغییر ترتیب مراحل و... است. درحالی‌که درصد کمی از مجوزها در فرآیند بررسی ممکن است غیرضروری تشخیص داده شده و حذف شوند، تعداد زیادی از مجوزها در فرآیند اصلاحات کشورهای مورد بررسی قابل ادغام بوده‌اند. آذربایجان با تفکیک «مجوز عمومی» از «مجوز ویژه» مجوز کسب و کارهایی که قابلیت قرار گرفتن در یک گروه کسب و کار را دارند با عنوان مجوز عمومی طبقه‌بندی کرده است. بدین صورت برای انجام کسب و کارهای همگن نیازی به اخذ چندین مجوز جداگانه نیست. قزاقستان، مالزی و سنگاپور نیز از تکنیک ادغام در فرآیند اصلاحات استفاده کرده‌اند.

در ایالات متحده آمریکا و مالزی به گونه دیگری از تعداد مجوزها برای شروع کسب و کار کاسته‌اند؛ مجوز عمومی در این کشورها برای احراز شرایط عمومی کارآفرین برای فعالیت اقتصادی و شرایط عمومی مکان فعالیت صادر می‌شود به طوری که به اخذ مجوزهای خاص هر رشته فعالیت در همه کسب و کارها نیاز نیست و مجوزهای خاص منحصر به مقوله‌های مرتبط با ایمنی جامعه و فعالیت‌های پرریسک می‌شود.

۴. درگاه الکترونیکی برای اطلاع‌رسانی مجوزها در کم‌ترین زمان ممکن در همه کشورهای مورد بررسی

ایجاد شده و امکان صدور مجوزها از درگاه واحد الکترونیکی در یک فرآیند تدریجی و چندساله در معدودی از کشورها ایجاد شده است:

درگاه الکترونیکی برای ارائه اطلاعات و ایجاد شفافیت مجوزهای کسب و کار در بسیاری از کشورها، بخشی از درگاه جامع‌تری برای ارائه خدمات مختلف و راهنمایی به کسب و کارهای کوچک است. اطلاعات شامل شرایط و مدارک مورد نیاز، هزینه، مبانی قانونی، مراجع صدور مجوز و پیوند آن‌ها لست و امکان جستجو برای متقاضی فراهم است. در برخی کشورها درگاه ویژه برای صدور مجوز وجود دارد. فرآیند صدور مجوزها در ایالات متحده

آمریکا، غالب کشورهای عضو اتحادیه اروپا از جمله آلمان و نیز مالزی تلفیقی از الکترونیکی و کاغذی است در حالیکه در کشورهای کره جنوبی، سنگاپور، قزاقستان و آذربایجان فرآیند صدور مجوزها به طور کامل الکترونیکی شده است.

۵. در کشورهای آذربایجان و قزاقستان، مجوزها براساس سطح ریسک برای جامعه طبقه‌بندی شده‌اند و فرآیند متفاوتی برای دریافت مجوز هر طبقه از جمله محدودیت زمانی برای صدور طبقات مختلف تعیین شده است. معیار تفکیک مجوزها در قوانین آذربایجان و قزاقستان، سطح ریسک فعالیت برای جامعه در زمینه‌هایی مانند سلامت، امنیت، محیط زیست و ایمنی محل کار و نوع فعالیت است. در قوانین ویژه مجوزهای کشورهای قزاقستان و آذربایجان، همه کسب و کارها ذیل سه دسته مجوز، اجازه‌نامه و اعلان طبقه‌بندی شده‌اند و برای هر طبقه سقف زمانی برای صدور در نظر گرفته شده است. مواردی که تنها نیاز به اعلان دارند در همه کشورهای مورد بررسی محدود هستند و در مورد برخی فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی در زمینه‌های خاص، فعالیت‌های هنری یا برخی مشاغل کوچک که ارتباطی با سلامتی و ایمنی ندارند و تهدیدی برای محیط زیست و منابع طبیعی محسوب نمی‌شوند از این شیوه استفاده می‌شود.

۶. استقرار نهادهای کارآمد و ایجاد فضای رقابت سالم در هر کشور، پیشنیاز حذف تدریجی نظارت پیشینی (الزام به اخذ مجوز قبل از شروع فعالیت) است:

هر قدر کشورها بتوانند با استقرار نهادهای کارآمد، فضای رقابت سالم را در اقتصاد ایجاد کرده و با ایجاد مشوق‌هایی، کسب و کارها را به سمت اهداف توسعه‌ای کشور سوق دهند، نیاز به کنترل‌های پیشینی کاهش خواهد یافت و این امکان فراهم می‌شود که روش «اعلان»، در فعالیت‌های اقتصادی بیش‌تری جایگزین فرآیندهای طولانی اخذ مجوز شود. به طور مثال در صورت وجود نظام مالیاتی کارآمد می‌توان با اعمال دقیق سیاست‌های کاهش یا افزایش بار مالیاتی، کسب و کارها را به سمت فعالیت‌های مولد در جهت رشد اقتصادی کشور سوق داد؛ در شرایطی که بازار به طور خودکار انگیزه و سود کافی را برای ورود به این نوع فعالیت‌ها ایجاد نکرده است و برعکس، سودآوری در فعالیت‌های نامولد را نشان می‌دهد؛ اما در شرایطی که محیط نهادی، مشوق رقابت و فعالیت‌های مولد نباشد، کشورها ناگزیر به ایجاد موانع ورود به فعالیت‌های نامولد با ابزارهایی از جمله مجوز خواهند شد.

۷. نقش و مسئولیت نهاد متولی در فرآیند تسهیل مجوزها باید متناسب با ظرفیت آن نهاد در نظر گرفته

شود:

نهاد متولی تسهیل مجوزها معمولاً در سطح فدرال و کلان کشور جایابی می‌شود و قاعداً باید مسئولیت‌هایی در زمینه توسعه کسب و کارها داشته باشد. به عنوان نمونه اداره کسب و کار کوچک ایالات متحده آمریکا (SBA)، اداره اقتصاد، انرژی و کسب و کار سنا در آلمان، وزارت صنعت و تجارت سنگاپور متولیان اصلی بهبود نظام مجوزدهی کسب و کار در این کشورها هستند؛ اما معمولاً در مرحله الکترونیکی شدن فرآیندهای کسب و کار، نهاد متولی ایجاد و توسعه دولت الکترونیک، مسئول ایجاد پنجره واحد صدور مجوزهاست. در کره جنوبی، کمیته ویژه دولت الکترونیک مسئول ایجاد G4B بوده است و در سنگاپور مرجع توسعه اطلاعات و ارتباطات سنگاپور و دفتر دولت دیجیتال برای ایجاد پنجره واحد الکترونیکی صدور مجوزها با وزارت صنعت و تجارت این کشور همکاری بسیار نزدیکی داشته‌اند.

براساس اصول مشترک برای تسهیل نظام مجوزهای کسب و کار در کشورهای مختلف و بررسی تجربه تسهیل مجوزها در ایران می‌توان موارد زیر را به طور کلی برای پیشبرد برنامه اصلاح مجوزهای کسب و کار در ایران پیشنهاد داد:

۱. درگاه الکترونیکی با هدف اطلاع‌رسانی شرایط صدور مجوزهای کسب و کار در اسرع زمان در کشور تکمیل شود. این اقدام، اولین گام برای تسهیل مجوزدهی در همه کشورهای مورد بررسی بوده است. درگاه مذکور در همه کشورها حاوی اطلاعاتی مشتمل بر شرایط، مدارک، مبانی قانونی، مرجع صدور و با قابلیت جستجوی مجوزها براساس نوع فعالیت و کسب و کار یا مرجع صدور یا بخش اقتصادی و یا همه موارد بوده است.

۲. در گام دوم، بازبینی و مهندسی مجدد فرآیندهای مجوزدهی باید از سوی نهاد متولی (در حال حاضر طبق قانون، هیئت مقررات‌زدایی ذیل وزارت امور اقتصادی و دارایی) با جدیت پیگیری شود. فرآیند مهندسی مجدد با حذف مجوزهای غیرضروری، ادغام بخشی از مجوزها، تسهیل شرایط و کاهش مدارک برخی مجوزها و... فرآیند نسبتاً طولانی و در بعضی موارد چندساله است که می‌توان در چندین مرحله، نسبت به اجرایی‌سازی آن‌ها اقدام کرد و با تعریف نماگرهای ارزیابی عملکرد مشخص، میزان توفیق در پیاده‌سازی آن مراحل را مورد بررسی قرار داد.

۳. گام سوم که می‌تواند همزمان با گام دوم پیگیری شود، ایجاد درگاه الکترونیکی صدور مجوزهای کسب و کار است. امکان و سرعت اجرای این مرحله بیش از هر چیز به توسعه دولت الکترونیک در کشورها بستگی دارد و غالباً ذیل برنامه‌های دولت الکترونیک و به سرپرستی متولی ایجاد و توسعه دولت الکترونیک و یا همکاری بسیار نزدیک با نهاد مذکور صورت می‌گیرد. ایجاد درگاه صدور مجوزها در کشورهای مورد بررسی چندین سال به طول

انجامیده و در برخی کشورها با درگاه اطلاع‌رسانی مجوزها ادغام شده و در برخی دیگر درگاهی جداگانه با عملکردی متفاوت است.

۴. برای تسهیل مجوزهای کسب و کار لزومی به وضع و اصلاح قانون نیست. بسیاری از کشورها اصلاحات مجوزهای کسب و کار را که عموماً در حیطه مقررات‌گذاری دولتی هستند از طریق طراحی و پیاده‌سازی برنامه‌های دولت اجرا می‌کنند.

۵. تعیین زمان ضرب‌الاجل برای صدور مجوز به عنوان راه‌کار در کشورهای آذربایجان و قزاقستان استفاده شده است. اما زمان باید معقول و متناسب با شرایط کشورها تعیین شود. درحالی که آذربایجان ضرب‌الاجل هفت روز برای اجازه‌نامه را با وجود جمعیت بسیار اندک و قزاقستان ضرب‌الاجل ۵۱ روز برای اجازه‌نامه را با توجه به پیشرفت سریع در دولت الکترونیک تعیین می‌کند، اتحادیه اروپا کاهش زمان همه مجوزها به یک ماه را مناسب ارزیابی نکرده و این کاهش زمان را خطری برای جامعه و محیط زیست تلقی می‌کند. ازاینرو در تعیین ضرب‌الاجل در مقررات ایران باید امکان بررسیهای لازم در زمان تعیین شده در نظر گرفته شود.

۶. نظارت دوره‌ای برای تسهیل مجوزهای کسب و کار ضروری است. پیشرفت‌ها در کاهش زمان، پیچیدگی و هزینه مجوزها باید به صورت دوره‌ای رصد شوند. نهاد متولی تسهیل باید ملزم به انتشار اطلاعات عملکرد با تعیین نماگرهایی مانند زمان مورد نیاز برای صدور مجوز، تعداد مجوزهایی که فرآیند صدور آنها به طور کامل الکترونیکی شده‌اند، تعداد یا درصد درخواست‌های رد شده برای مجوز به‌دلیل مغایرت با قوانین و مقررات، تعداد مجوزهای بررسی شده با هدف اصلاح فرآیند یا ادغام و... شود.

۷. در بلندمدت با هدف کاهش نظارت پیشینی و صدور مجوز، محیط نهادی مناسب برای نظارت پسینی و ایجاد فضای رقابت سالم در اقتصاد ایران فراهم شود. استقرار نظام مالیاتی کارآمد، عادلانه و شفافیت هرچه بیش‌تر اطلاعات اقتصادی می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد.

منابع و مأخذ

۱. «قانون سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸.
۲. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۳۹۳۱/۴/۱.
۳. «قانون الحاق موادی به قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۳۹۷۱/۳/۱۲.
۴. «قانون اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۱۳.
۵. تصویب نامه شورای عالی اداری، شماره ۳۹۰۸۲۵، تاریخ ۳۹۹۱/۱۱/۲۰.
۶. احمدیان، مریم. گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۲. پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۷۴۵۹۱، فروردین ۴۰۰۱.
۷. مرکزالمیری، احمد. گزارش نظارت بر اجرای احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۱. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۷۳۹۹۱، بهمن ۳۹۹۱.
۸. گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۳۰۱۶۱، آبان ۳۹۷۱.
۹. «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار.
۱۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور اقتصادی، مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، «عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار»، کد گزارش: ۱۴۲۶۴۱۹۹۲۰، مرداد ۳۹۹۱.
۱۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار کشور، بررسی تجربه کشورهای موفق در حوزه بهبود محیط کسب و کار و پیشنهاد مدل بومی، مهر ۳۹۸۱.

12. Law of the Republic of Azerbaijan on Licenses and Permits
13. Law of the Republic of Kazakhstan on Permissions and Notifications
14. The Crafts and Trade Code (German: Handwerksordnung or Hwo or Handwo)
15. European Commission, Study on the Compliance by Member States on the Time Needed to Get Licences and Permits to Take up and Perform the Specific Activity of an Enterprise as from Beginning of 2014, 2015

16. Baker & McKenzie's, Doing Business in Azerbaijan, Baker McKenzie – CIS, Limited, Almaty, 2018.
17. Baker & McKenzie's, Doing Business in Kazakhstan, Baker McKenzie – CIS, Limited, Almaty, 2018.
18. KPMG International, Doing Business in Azerbaijan, KPMG Azerbaijan Limited, Baku, 2019.
19. National IT Industry Promotion Agency of Korea, Overview of Government Integrated Portal For Supporting Business (G4B), 2016.
20. Periasamy, K. Pelly & Siew-Kein Sia, Challenges in Delivering Cross-Agency Integrated e-Services: The OBLS Project, Twenty-Seventh International Conference on Information Systems, Milwaukee, December 2006.
21. US Chamber of Commerce, Starting a Business? A Guide to Business Licenses and Permits, 2019
<https://www.uschamber.com/co/start/startup/businesslicenses-and-permit-guide>
22. World Bank Group, Business Licensing Reforms Insights From Selected Country Experiences, June 2019.
23. World Bank Group, Doing Business in Germany. 2020. وبسایت:
24. <https://www.sba.gov/business-guide/launch-your-business/apply-licensespermits>
25. the balance ,small business,2020,
<https://www.thebalancesmb.com/businesslicenses-and-permits-398925>
26. <https://www.uschamber.com/co/start/startup/business-licenses-and-permitguide>
27. <https://smallbusiness.findlaw.com/starting-a-business/licenses-and-permitsoverview.html>
28. <https://www.countyoffice.org/business-license-search/>
29. <https://startupsavant.com/best-business-license-services>
30. <https://www.phila.gov/departments/departments-of-licenses-andinspections/permits-and-certificates/>
31. <http://eugo.gov.hu/what-is-eugo>
32. Ventanillas únicas | Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (europa.eu)
33. <https://www.berlin.de/ea/en/>
34. <https://www.lawyersgermany.com/special-licenses-and-permits-in-germany>
35. <https://www.iamexpat.de/career/entrepreneur-germany/how-to-start-up-yourown-business%E2%80%8B>
36. https://www.gesetze-im-internet.de/hwo/anlage_b.html
37. <https://www.bmw.de/Redaktion/EN/Artikel/SME-Sector/points-of-singlecontact.html>
38. <https://www.malaysia.gov.my/portal/content/30342>
39. <https://www.paulhypepage.my/malaysia-business-licenses/>
40. <https://www.malaysiabiz.gov.my/en>

41. <http://www.bless2.gov.my/>
42. <https://mishu.my/business-licenses/>
43. <https://licence1.business.gov.sg/web/frontier/home>
44. <https://www.g4b.go.kr>
45. <https://egov.kz/cms/en>
46. <http://adilet.zan.kz/eng/docs/Z1400000202>
47. Possible Consequences of the Adoption of the Draft Law of the Republic of Kazakhstan "On Permits and Notifications" for Doing Business in Kazakhstan - Corporate/Commercial Law - Kazakhstan (mondaq.com)
48. Electronic Government of the Republic of Kazakhstan Electronic Government of the Republic of Kazakhstan (egov.kz)
49. Projects of the Electronic Government of the Republic of Kazakhstan Electronic Government of the Republic of Kazakhstan (egov.kz)
50. <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=85079>
51. <https://www.e-gov.az/en>
52. <https://asan.gov.az/en>
53. <https://www2.deloitte.com/az/en/pages/legal/articles/Legal-alert-licensespermits-customs.html>
54. <http://vxside.gov.az/en/article/798>



www.tept.ir



اندیشکده سیاست‌گذاری
اقتصادی تهران

دفتر مرکزی : تهران، خیابان کارگر شمالی، امیرآباد، دانشکده مطالعات
جهان دانشگاه تهران، اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران