

## گزارش نظارتی از نحوه اجرای احکام مربوط به صدور مجوزهای کسب و کار<sup>۱</sup>

### مقدمه

مسئله بهبود محیط کسب و کار اخیراً مورد توجه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان کشور قرار گرفته است. منظور از «محیط کسب و کار»، مجموعه عواملی هستند که در اداره یا عملکرد بنگاه‌ها در یک منطقه یا حوزه‌کاری اثر می‌گذارند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران این بنگاه‌ها هستند.

در سال‌های اخیر، قوه مقننه با تصویب چندین قانون<sup>۲</sup>، تلاش چشمگیری برای بهبود محیط کسب و کار و به‌ویژه تسهیل ورود فعالان اقتصادی به کسب و کارها و صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به عمل آورده است؛ به طوری که در برخی موارد، با پدیده اشباع یا تورم احکام قانونی و تصویب احکام قانونی موازی مواجه هستیم. به دلایل مختلف از جمله عدم اهتمام دولت به اجرای برخی از این قوانین و نیز نواقصی در تدوین این قوانین، برخی از این احکام به‌طور ناقص اجرا شده و بازدهی و اثربخشی مورد انتظار قانونگذار و فعالان اقتصادی کشور را نداشته‌اند.

با وجود تلاش‌های قوه مقننه برای تقنین با هدف بهبود محیط کسب و کار، برآوردهای مختلف داخلی و خارجی، نشان می‌دهد محیط کسب و کار در جمهوری اسلامی ایران در وضعیت نامساعدی قرار دارد.

گزارش پایش محیط کسب و کار ایران که توسط مرکز پژوهش‌های مجلس با همکاری صدها تشکل اقتصادی از سراسر کشور، مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در ایران را به‌طور فصلی می‌سنجد، نشان می‌دهد ارزیابی حدود ۳۰۰ تشکل اقتصادی ایرانی از مؤلفه‌های ملی محیط کسب و کار در سال ۱۳۹۱ مجموعاً ۵/۶۹ از ۱۰ بوده است (۱۰ بدترین ارزیابی و به معنی حالتی که بنگاه‌ها از شدت موانع، درحال تعطیلی قرار داشته‌اند). «بی‌ثباتی در نرخ مواد اولیه»، «مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» و «تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان» بدترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار ایران در سال ۱۳۹۱ ارزیابی شده‌اند.

وضعیت ناهنجار کشورمان در ارزیابی‌های بین‌المللی کسب و کار بیشتر جلب توجه می‌کند؛ زیرا جایگاه ایران را با کشورهای دیگر به‌صورت رتبه‌بندی مقایسه می‌کند و آمارهای ارائه شده نشان‌دهنده وضعیت مناسبی نیست؛ برای مثال در گزارش «انجام کسب و کار» بانک جهانی در سال ۲۰۱۳، رتبه ایران ۱۴۵ از ۱۸۵ کشور ارزیابی شده و از ۹ سال گذشته که این آمار اعلام می‌شود، رتبه ایران دائماً نزول یافته است. همچنین در دیگر شاخص‌های بین‌المللی کسب و کار نیز رتبه ایران در بین کشورهای منطقه و جهان نامناسب است.

یکی از مهمترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار، موضوع شرایط، مراحل و هزینه‌های صدور مجوزهای کسب و کار و

۱. این گزارش به درخواست کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی تهیه شده است.

۲. نظیر قانون رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی (۱۳۸۶)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (۱۳۸۷)، قانون برنامه پنجم توسعه (۱۳۸۹) و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (۱۳۹۰).

به عبارتی، سهولت ورود به کسب و کارهاست. در گزارش سال ۲۰۱۳ بانک جهانی، رتبه ایران در این نماگر ۸۷ بوده که هرچند به نسبت سایر نماگرهای ایران رتبه خوبی است، اما در مقایسه با سال ۲۰۱۲ رتبه ایران در همین نماگر ۳۷ رتبه بدتر شده است؛ این وضعیت بیانگر آن است که اصلاح قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به «صدور مجوزهای شروع فعالیت اقتصادی» در ایران، ضرورت دارد.

### احکام سه ماده قانونی ناظر بر صدور مجوزهای کسب و کار و گزارش اجرای آنها

در حال حاضر ماده (۷) از قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و نیز مواد (۶۲) و (۷۰) از قانون برنامه پنجم توسعه مستقیماً به موضوع صدور مجوزهای کسب و کار می‌پردازند. جزئیات و آخرین اطلاعات از میزان اجرای این احکام عبارتند از:

۱. صدر ماده (۷) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی: دستگاه‌های دولتی، شوراها و اتحادیه‌های صنفی موظفند شرایط دریافت مجوزهای سرمایه‌گذاری و ورود به کسب و کارها را طوری تسهیل کنند تا به هر متقاضی مجوز، ۱۰ روزه پاسخ و ۳۰ روزه مجوز بدهند.

گزارش اجرا: براساس گزارش‌های مراجع مربوط (دبیرخانه اجرایی ماده (۷) و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، و همچنین اظهارات فعالان اقتصادی)، بسیاری از دستگاه‌های مشمول تاکنون این حکم را اجرا نکرده‌اند.

۲. تبصره «۲» ماده (۷) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی: ستاد سرمایه‌گذاری استان، مرجع رسیدگی به شکایت متقاضیان دریافت مجوز از دستگاه‌هایی است که در صدور مجوز کوتاهی می‌کنند و موظف است متخلفین را به هیئت تخلفات اداری معرفی کند.

گزارش اجرا: براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس و همچنین اظهارات نهادهای مربوط، فعالان اقتصادی از سازوکار مذکور استقبال نکرده‌اند و تعداد شکایت‌کنندگان بسیار اندک بوده است، زیرا ستاد سرمایه‌گذاری استان که در این تبصره مرجع رسیدگی به تظلم متقاضیان مجوز محسوب می‌شود، خود از مشتکی‌عنه (رؤسای سازمان‌های دولتی در استان) تشکیل شده که مسئول صدور مجوز هستند. لازم به یادآوری است براساس اظهارات کارشناسان وزارت کشور، مجازات مذکور در این تبصره تاکنون برای متخلفی در نظر گرفته نشده است.

۳. تبصره «۳» ماده (۷) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی: وزارت اقتصادی موظف است با انتشار سالیانه کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، شرایط صدور مجوزهای کسب و کار را شفاف کند. هیچ مرجعی برای ارائه مجوز حق ندارد شرایطی بیش از شرایط مصرح در این کتاب مطالبه کند.

گزارش اجرا: پس از ابلاغ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، کتاب مذکور طی دو سال متوالی توسط سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران منتشر شد، اما این سازمان به دلیل تصویب ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه که کارگروه دیگری در دولت را موظف به انتشار کتاب مشابهی می‌کند، از ابتدای سال ۱۳۹۰ (آغاز اجرای قانون برنامه پنجم)، به روزرسانی کتاب یاد شده را متوقف کرده است.

۴. تبصره «۴» ماده (۷) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی: هیئت نظارت بر مقررات زدایی و تسهیل شرایط صدور مجوزها تشکیل شود.

گزارش اجرا: هیئت مذکور تشکیل شده و تا دی ماه ۱۳۹۱، جمعاً ۳۷ جلسه برگزار کرده است. مسئولیت دبیرخانه این هیئت در شهریورماه ۱۳۹۰ به سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی اقتصادی واگذار شده است.<sup>۱</sup>

۵. صدر ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر تا ۳ ماه از ابلاغ قانون برنامه پنجم، نوع مجوز، فعالیت‌های مربوط و مبانی قانونی موکول بودن فعالیت‌ها به اخذ مجوز و همچنین شیوه صدور، تمدید، لغو و سایر مقررات ناظر به آن را به کارگروهی اعلام کنند.

گزارش اجرا: براساس گزارش‌های اصلی شده به مرکز پژوهش‌ها، فقط تعداد معدودی از دستگاه‌های اجرایی اطلاعات ضروری را ارسال کرده‌اند.

پس از تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، به دلیل عدم تصریح مسئولیت اجرا و محل دبیرخانه کارگروه ماده (۶۲) در قانون مذکور، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با ارسال نامه به دستگاه‌های اجرایی نسبت به جمع‌آوری اطلاعات از دستگاه‌ها برای صدور مجوزها اقدام کرد و به منظور تسریع در اجرای وظایف محوله در این ماده، گروهی را که اعضای آن خارج از معاونت مذکور بودند به اتکا و پشتوانه مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی تشکیل داد. براساس گزارش‌های این گروه، فقط تعداد محدودی از دستگاه‌های اجرایی اطلاعات خود را برای عملیاتی نمودن ماده (۶۲) ارسال داشتند و اطلاعات ارسال شده، به دلیل نبود استاندارد واحد بر آن، قابل استفاده نبوده است. براساس گزارش معاونت برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور، با انحصار مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی از معاونت برنامه‌ریزی رئیس‌جمهور و انتقال آن به نهاد ریاست‌جمهوری در شهریورماه ۱۳۹۱، فعالیت کارگروه یاد شده نیز عملاً معلق رها شده است.

۶. صدر ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: کارگروهی با حضور ۷ نفر از دولت و ۳ نفر از مجلس شورای اسلامی ظرف ۹ ماه پس از ابلاغ قانون برنامه پنجم، وجاهت قانونی مجوزهای اعلام شده توسط دستگاه‌ها را با رویکرد تسهیل، تسریع و کاهش هزینه صدور و تمدید و مجوز بررسی و دستورالعمل‌های جدیدی جایگزین دستورالعمل‌ها و روش‌های اجرایی لغو یا اصلاح شده می‌کنند.

گزارش اجرا: گزارش شهریورماه ۱۳۹۱. در آخرین گزارش کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم مستقر در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (شهریورماه ۱۳۹۱) آمده است: «ظرف حدود ۴ ماه آینده کلیه اطلاعات و گردش کارهای مجوزهای تصویب شده در فاز ۱،<sup>۲</sup> در اجرای فاز ۲ جمع‌آوری شده و آماده تصویب می‌شود و بر این اساس، از حدود

۱. برای مشاهده خلاصه گزارش عملکرد هیئت نظارت بر مقررات زدایی رک: گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون

اساسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۹۵۴، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۲.

۲. طبق گزارش معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری، در اسفندماه ۱۳۹۰ در مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی مقرر شد این کار به ۳ فاز زیر تقسیم گردد و در هر ۳ فاز با قرار گرفتن در کنار دستگاه‌ها و کمک به آنها تکالیف مربوط به این مواد را عملیاتی کرد:

فاز اول: دریافت فهرست عناوین مجوزهای دستگاه‌ها و تشکیل جلساتی با آنها جهت اصلاح و نهایی‌سازی این عناوین با لحاظ قوانین و مقررات مربوطه و سایر اصول مرتبط از جمله حرکت به سمت ایجاد یکنواختی در عناوین مجوزهای موجود در سطح کشور؛

فاز دوم: ترکیب و هماهنگ‌سازی اقدامات لازم در راستای ماده (۶۲) با اقدامات لازم در راستای ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم که دستگاه‌های اجرایی را مکلف به الکترونیکی نمودن فرآیند صدور مجوزها می‌نمود. بدین ترتیب مسئولین عملیاتی ساختن ماده (۴۶) در امر تنظیم فرم‌ها و گردش کارهای موجود به کمک دستگاه‌ها آمدند.

فاز سوم: تصویب فرآیند و اطلاعات مربوط به هر یک از مجوزها در سلسله‌مراتب ساختار مربوطه.

۲ هفته دیگر به‌طور متوسط در هر هفته بیش از ۲۰ مجوز آماده تصویب در فاز ۳ خواهد بود».

لازم به یادآوری است با تفکیک مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی از معاونت برنامه‌ریزی و الحاق آن به نهاد ریاست‌جمهوری، فعالیت کارگروه مذکور مسکوت ماند و معاونت برنامه‌ریزی عملاً ابزار لازم برای ادامه روند عملیاتی کردن ماده (۶۲) را از دست داد.

۷. تبصره «۱» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: کارگروه ماده (۶۲) موظف است شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار را شفاف و آنها را در پایگاه اینترنتی و به‌صورت کتاب سالیانه منتشر کند. گزارش اجرا: این حکم اجرا نشده است.

۸. تبصره «۳» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم: دستگاه‌هایی که برای صدور مجوز یا ارائه خدمات، مبالغی غیرقانونی مطالبه کنند، مشمول مجازات ماده (۶۰۰) قانون مجازات اسلامی خواهند بود. گزارش اجرا: از اجرای این حکم، گزارشی در دسترس نیست.

۹. ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم: در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موظف است با هماهنگی سایر دستگاه‌ها، عملیات صدور مجوز را از طریق پنجره واحد مجازی یا حقیقی انجام دهد. در ایجاد فرآیند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظفند با دستگاه اصلی همکاری لازم را به‌عمل آورند.

گزارش اجرا: براساس اطلاعات واصله، تمهیدات فنی برای اجرای این ماده در برخی دستگاه‌های دولتی آغاز شده است، اما از میزان و نحوه اجرا و اثربخشی آن اطلاعات دقیقی منتشر نشده است. لازم به یادآوری است در تبصره ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، حکم ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم، دائمی شده است.

#### تناقض‌های ماده (۷) قانون اصل چهارم قانون اساسی و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم

۱. مهمترین تناقض موجود میان احکام ماده (۷) قانون اصل چهارم قانون اساسی و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، به انتشار کتاب حاوی شرایط صدور مجوزهای صدور کسب‌وکار مربوط می‌شود. ماده (۷) قانون اصل چهارم قانون اساسی این مهم را به‌عهده وزارت امور اقتصادی و دارایی گذاشته، اما تبصره «۱» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم مهم را به‌عهده کارگروه موضوع این ماده موکول کرده است. از آنجا که قرار است این کتاب، مرجع رسمی مجوزهای لازم برای ورود به کسب‌وکارها در ایران باشد، دوگانگی انتشار آن می‌تواند باعث سردرگمی سرمایه‌گذاران در کشور شود.

لازم به یادآوری است با تصویب قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی تا سال ۱۳۹۰ اقدام به تهیه و انتشار کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری در ایران می‌کرد؛ اما با تصویب و ابلاغ قانون برنامه پنجم توسعه، برای پیشگیری از سردرگمی سرمایه‌گذاران، به‌روزرسانی و ادامه انتشار سالیانه این کتاب را متوقف کرد.

۲. هم‌کمیته موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه و هم‌هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی موظف به تسهیل مقررات ورود به کسب‌وکارها شده‌اند؛ با این تفاوت که کمیته ماده (۶۲) فقط در حوزه «مجوزهای کسب‌وکار» فعالیت می‌کند و صرفاً به مصوبات قوه مجریه

می‌پردازد،<sup>۱</sup> اما هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی، دامنه شمول وسیع‌تری دارد و به همه مقررات ناظر بر کسب‌وکار در هر سه قوه می‌تواند بپردازد.

شبهات کمیته ماده (۶۲) و هیئت مقررات‌زدایی موضوع ماده (۷) این است که محل تشکیل و جایگاه هر دو در ساختار حکومتی کشور مبهم است. با این تفاوت که مصوبات هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی ضمانت اجرای چندانی ندارد، اما برای مصوبات کارگروه ماده (۶۲)، در متن این ماده، ضمانت اجرای محکمی پیش‌بینی شده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

اهتمام مجلس شورای اسلامی به تقنین با هدف ریل‌گذاری برای تسهیل صدور مجوزها، قابل تقدیر است، اما به نظر می‌رسد در حین تصویب قانون برنامه پنجم توسعه، برای تسهیل صدور مجوزها افراط شده و لازم است تناقض ماده (۶۲) قانون برنامه با ماده (۷) قانون اصل چهارم قانون اساسی برطرف شود.

اخیراً طرح اصلاح قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در دستور کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی قرار گرفته است. در کارگروه بررسی این طرح در مرکز پژوهش‌ها، تناقض‌های مواد (۷) این قانون و ماده (۶۲) قانون برنامه طی دو جلسه ارائه و پس از بررسی مقرر شد احکام مترقی ماده (۶۲) قانون برنامه با اصلاحات و ملاحظاتی در ماده (۷) جدید قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی با ملاحظات زیر بازنویسی شود:

- کارگروه ماده (۶۲) قانون برنامه بعد از برنامه پنجم به کار خود در تسهیل مستمر مقررات ورود به کسب‌وکارها ادامه دهد و جایگاه قانونی آن مستحکم و شفاف شود.

- هیئت مقررات‌زدایی در جایگاه قانونی بالاتر و با ترکیبی فراقوه‌ای با وظیفه اصلاح مقررات محل تولید و سرمایه‌گذاری در ریاست جمهوری تشکیل شود و ضمانت اجرای مصوبات آن افزایش یابد.

- وظیفه انتشار کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری به کارگروه ماده (۶۲) سپرده شود.

- ضرب‌الاجل‌های مصرح در مواد (۷) و (۶۲) براساس واقعیت‌ها و تجربیات عملی، بازنگری و تعدیل شود. در عین حال فرایند، مراحل و هزینه‌های دریافت مجوزهای کسب‌وکار به ساده‌ترین شکل ممکن درآید و امکان دریافت مجوز بدون مراجعه حضوری متقاضی، مهیا شود.

- از ارجاع متقاضیان مجوز که از صادر نشدن مجوزهایشان شکایت دارند، به ستاد سرمایه‌گذاری استانی پیشگیری شود، و برای تسریع و تسهیل صدور مجوزها، تدابیر مؤثرتری در نظر گرفته شود.

---

۱. تبصره «۲» ماده (۶۲) قانون برنامه، اجرای مفاد این ماده در نهادهای وابسته به قوه قضائیه را منوط به موافقت رئیس محترم قوه قضائیه کرده است و برحسب اطلاعات واصله، ریاست محترم قوه قضائیه با شمول ماده فوق به قوه قضائیه مخالفت کرده‌اند.