

به نام خدا

اظهاری نظر کارشناسی درباره:

«طرح اصلاح موادی از قانون اجرای سیاستهای کلی

اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی»

(ماده ۷)

مقدمه - لزوم تجدیدنظر در شرایط صدور مجوزهای کسب و کار در ایران

ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی به قانونمندان و تسهیل شرایط صدور مجوزهای کسب و کار در کشور می‌پردازد.

در طول دهه‌های گذشته این باور در میان برخی مردم و مسئولان کشور ایجاد شده است که برای ورود به هر کسب و کار باید از اشخاص مختلف مجوز دریافت کرد در حالی که از نظر منطق اقتصادی و روح حاکم بر سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، ورود به بازارها اصولاً نباید منوط به کسب اجازه توسط داوطلبان باشد، مگر آنکه ضرورتی خاص وجود داشته باشد. ضرورت‌های خاص بیشتر به مسائل امنیت و سلامت جامعه برمی‌گردد مثلاً برای تأسیس درمانگاه یا تولید مواد غذایی، صلاحیت حرفه‌ای و بهداشتی متقاضیان باید بررسی و تأیید شود، اما برای تأسیس تولیدی پوشاک، دولت یا حتی تشکل صنفی مربوطه اصولاً نباید به بهانه مجوز، داوطلب سرمایه‌گذاری برای تولید پوشاک را از ورود به بازار منع کنند.

متأسفانه بسیاری از مراجع صدور مجوز در ایران در طول سال‌ها، شرایط پیچیده، قابل تفسیر و سختی برای ورود رقبای جدید به بازارها تدوین کرده‌اند. شرایطی که به هیچ وجه با سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی سازگار نیست و باعث ایجاد انحصار، کاهش بهره‌وری، سرخوردگی جوانان خلاق و نوآور و سرکوب کارآفرینی در ایران شده است. برخی مراجع نیز به بهانه‌های مختلف از جمله «اشباع بودن بازار»، از صدور مجوزهای جدید جلوگیری و عملاً بازار را در انحصار افرادی که قبلاً موفق به اخذ مجوز شده بودند، قرار داده‌اند.

این وضعیت، نوآوری، رقابت و بهره‌وری را در اکثر کسب و کارها در کشورمان در سطح پایینی قرار داده و رانت قابل توجهی نیز نصیب صاحبان مجوزهای صادر شده قبلی کرده است. علاوه بر این، برای مدیران و کارشناسان دستگاه‌های صادرکننده مجوز نیز موقعیت امضای طلایی ایجاد می‌کند.

سرکوب انگیزه‌های سرمایه‌گذاران و جلوگیری از تحقق رشد اقتصادی و اشتغال، از دیگر عواقب منع صدور مجوزهای جدید کسب و کار محسوب می‌شود.

احکام قانونی موجود برای تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

برای اصلاح این وضعیت، ماده (۷) قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی همه مراجع صدور مجوز را موظف کرده بود ظرف ۶ ماه پس از تصویب این قانون (تا بهمن‌ماه ۱۳۸۷) شرایط صدور کسب و کارها را بازبینی و چنان سهل کنند که هر متقاضی مجوز بتواند ده روزه مجوز کسب و کار مورد نظرش را دریافت کند؛ اگر هم مجوز مورد نظرش صادر نشد، بتواند به ستاد سرمایه‌گذاری استانی مراجعه و شکایت کند. در قانون برنامه پنجم توسعه (ماده ۶۲)) کارگروهی مأمور شد در کسب و کارهای مختلف، شرایط صدور مجوزهای کسب و کار را بررسی و شرایط زائد را رأساً حذف کند.

متأسفانه هر دو حکم قانونی یاد شده درباره تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار تاکنون به طور مؤثر اجرا نشده است و اقتصاد ایران از موانع و مشکلات صدور مجوزهای کسب‌وکار، صدمات قابل ملاحظه‌ای دیده است، از جمله اینکه رتبه جهانی ایران در نماگر شروع کسب‌وکار در گزارش بین‌المللی «انجام کسب‌وکار» (منتشره توسط بانک جهانی)، طی چهار سال اخیر از رتبه ۴۳ در سال ۲۰۱۱ به رتبه ۱۰۷ جهان در سال ۲۰۱۴ سقوط کرده است. موضوعی که به تحریم‌های خارجی ربطی نداشته و بیشتر ناشی از غفلت در اجرای احکام قانونی فوق‌الاشاره و نیز غفلت از اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (به‌ویژه آزادسازی کسب‌وکارها و مقابله با انحصار) بوده است.

ضرورت‌های اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم

گزارش نظارتی کمیسیون حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (قرائت‌شده در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مورخ یکشنبه ۷ مهرماه ۱۳۹۲) و نیز تجربه پنج سال اجرای قانون سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم و سه سال اجرای قانون برنامه پنجم توسعه نشان داد که بین ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم و ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم تناقض وجود دارد. در عین حال برای اجرای ماده (۷) چند اصلاح لازم است از جمله:

۱. ضروری است جایگاه و ضمانت اجرایی مصوبات هیئت نظارت بر مقررات‌زدایی افزایش یابد تا دستگاه‌های صادرکننده مجوزها، ملزم به اجرای مصوبات این هیئت باشند.
۲. ضروری است فقط یک دستگاه متولی تهیه و انتشار کتاب مرجع مجوزهای کسب‌وکار باشد.
۳. ضروری است منع صدور مجوز به‌مثابه «اخلال در رقابت» (موضوع ماده (۴۵) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم) تلقی و جلوگیری از صدور مجوز کسب‌وکار و بستن درهای ورود به بازار به روی داوطلبان سرمایه‌گذاری، جرم‌انگاری شود.
۴. ضروری است صادرکنندگان مجوزهای کسب‌وکار نتوانند به بهانه «اشباع بودن بازار»، مانع صدور مجوزهای جدید شوند تا صاحبان ایده‌های جدید بتوانند وارد بازار شده و رقابت و بهره‌وری در بازارها را افزایش دهند.

یادآوری مهم: حکم ماده (۶۲) برنامه پنجم به قوت خود باقی است

لازم به‌ذکر است براساس ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، دولت موظف به تشکیل کارگروهی برای بررسی شرایط صدور مجوز و تسهیل این شرایط است. این کارگروه که در سال ۱۳۹۰ در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری تشکیل شد و براساس ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم، اختیارات فوق‌العاده‌ای برای حذف شرایط زائد صدور مجوزها داشت؛ اما از میانه سال ۱۳۹۱ کارگروه یاد شده دچار رکود و انحلال تدریجی شد و وظایف مهم نهاد مذکور زمین مانده است. با اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم، ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه همچنان به قوت خود باقی خواهد ماند و دولت می‌تواند با استفاده از اختیارات فوق‌العاده این ماده نیز، شرایط صدور مجوزهای کسب‌وکار را تسهیل نماید. بدیهی است اگر در قوه مجریه برای تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار اراده اجرایی وجود داشته باشد، نیازی به این احکام قانونی برای تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار وجود ندارد. با این وجود و با توجه به مراتب مزبور مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی توصیه می‌کند نمایندگان محترم با اصلاحیه کمیسیون درباره ماده (۷) موافقت کنند.

