

نظام اعطای مجوز کسب و کار در ایران (بررسی مقایسه‌ای با کشورهای منتخب)

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۳۶۲۰

اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳

دفتر: مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱- ایران
۷	۱-۱. قوانین اعطای مجوز کسب و کار در ایران
۱۰	۲. سایر کشورها
۱۰	۲-۱. آمریکا
۱۲	۲-۲. انگلیس و ایرلند شمالی
۱۳	۲-۳. استرالیا
۱۵	۲-۴. هندوستان
۱۶	۲-۵. سنگاپور
۱۷	۲-۶. آفریقای جنوبی
۱۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۳	پیشنهادها
۲۴	منابع و مآخذ



نظام اعطای مجوز کسب‌وکار در ایران (بررسی مقایسه‌ای با کشورهای منتخب)

چکیده

نظام اعطای مجوز به واحدهای صنفی برای آغاز فعالیت، امری رایج در تمامی کشورهای جهان است. با این حال تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای در تعداد فرآیندها و زمان اعطای مجوز در بین کشورهای جهان وجود دارند.

کارکرد صحیح این نظام از یک طرف می‌تواند حافظ منافع جامعه در برابر واحدهای صنفی باشد و از طرف دیگر با کارکرد غلط می‌تواند ضمن تخریب رقابت، لطامات قابل توجهی به اقتصاد وارد سازد. بنابراین شناسایی نقاط ضعف نظام اعطای مجوز کسب، ضرورتی انکارناپذیر برای تمامی کشورهای جهان است.

نتایج گزارش نشان می‌دهد، قوانین مناسبی برای بهبود فضای کسب‌وکار در کشور وجود دارند که به‌طور کامل اجرا نشده‌اند. در این راستا نظارت دقیق بر اجرای مقررات فوق می‌تواند تا حد زیادی راهگشا باشد. همچنین با توجه به تجارب سایر کشورها به‌نظر می‌رسد نیازی به وجود محدودیت‌هایی مانند رعایت حریم کسب، سهمیه‌بندی مجوز و ارائه گواهی سوءپیشینه نیست و چنین محدودیت‌هایی باید لغو شوند.

مقدمه

ایجاد یک بنگاه جدید در بخش خصوصی، منافعی در زمینه اشتغال و تولید کالاها و خدمات به همراه دارد، ولی می‌تواند مشکلاتی برای سایر افراد (مصرف‌کنندگان، مردم محلی مجاور بنگاه، مشاغل مشابه و شهرداری‌ها) به وجود آورد. اعطای مجوز تجاری یا پروانه کسب، فرآیندی است که در آن کوشیده می‌شود تا ضمن حفظ منافع ایجاد یک کسب جدید برای جامعه، هزینه‌های آن تا حد امکان کاهش یابد.

مطابق تعریف ماده (۴) قانون نظام صنفی کشور، پروانه کسب، مجوزی است که طبق مقررات این قانون به منظور شروع و ادامه کسب‌وکار یا حرفه به صورت موقت یا دائم به فرد یا افراد صنفی برای محل مشخص یا وسیله کسب معین داده می‌شود.

سولیوان و استیون^۱، مجوز تجاری را گواهی‌نامه‌ای می‌دانند که به موجب آن نهادهای دولتی به فرد یا شرکتی اجازه تأسیس شغلی را در قلمرو جغرافیای مربوطه صادر می‌کنند.

بانک جهانی، مجوز تجاری را قوانینی می‌داند که ورود به بازار و رفتار در آن را مقید می‌سازند. در عمل، واحد مربوطه برای کسب مجوز باید یک‌سری نیازمندی‌های

قانونی را برآورده سازد که برایش مسئولیت‌های اداری و مالی به همراه خواهد داشت. در کشورهای در حال توسعه نزدیک به ۱۵ درصد واحدهای اقتصادی مجوز

کسب را به‌عنوان مانعی مهم در فرآیند کسب‌وکار می‌دانند (خدمات مشاوره‌ای محیط

سرمایه‌گذاری گروه بانک جهانی).^۲

1. Sullivan. & Steven. M, *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson Prentice Hall, 2003, P.186.

2. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group, 2010.



موافقان مجوز تجاری آن را فرآیندی می‌دانند که به موجب آن بنگاه تجاری موظف به رفتار صحیح در برابر تمامی ذینفعان اعم از دولت‌های محلی، منطقه‌ای، فدرال و مصرف‌کنندگان می‌شود. مخالفان نیز آن را ترفندی از سوی دولت‌ها برای کسب درآمد بیشتر می‌دانند که در عمل، ورود بنگاه‌های جدید به بازار را دشوار ساخته و انحصار ایجاد می‌کند.

هرندوف و تیاکسریا^۱ در مقاله‌ای با نام «موانع ورود و توسعه»، نتیجه می‌گیرند که موانع ورود به فعالیت، دلیل مهمی برای شکاف درآمدی بین کشورهای درحال توسعه و کشورهای توسعه‌یافته است. موانع ورود به کسب‌وکار مانع مهم نوآوری در بازار و در نتیجه توسعه کشور است.

بارسقیان^۲ نیز در مقاله‌ای نشان داد که هزینه‌های ورود به فعالیت بالاتر، تولید سرانه هر کارگر و بهره‌وری را کاهش می‌دهد.

فاینانو و الینا^۳ در مقاله‌ای نشان دادند که مقررات ورود به فعالیت سبب سودآوری بیشتر و بهره‌وری پایین‌تر و کیفیت پایین‌تر کالا و خدمات شرکت‌های فعال موجود می‌شود و در بخش‌هایی که مقررات ورود برداشته نشده است، بهره‌وری پایین‌تر و قیمت‌های مصرف‌کننده بالاتر هستند. برتراند و کرامرز^۴ نیز در مقاله‌ای نشان دادند که مقررات ورود سنت به بازار در فرانسه از علل مهم رشد پایین

1. Herrendorf. B & Teixeira. A (2001)

2. Barseghyan. L (2008)

3. Fabiano. S & Eliana. V (2011)

4. Bertrand. M & Kramarz. F (2002)

اشتغال در این کشور است.^۱

هدف این گزارش بررسی نظام اعطای مجوز در کشور و مقایسه با تعدادی از کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه است تا بتوان به نقاط مشترک و افتراق برای راهنمایی سیاستگذاران رسید.

۱. ایران

براساس قانون نظام صنفی، صدور پروانه کسب در هر شهرستان برعهده اتحادیه‌های صنفی است. شرایط و مدارک لازم برای تحصیل پروانه کسب در شهرها عبارت است از: تابعیت جمهوری اسلامی ایران، ارائه سند مالکیت یا اجاره‌نامه یا اسناد مشابه، گواهی پایان خدمت نظام وظیفه، ارائه گواهی عدم سوءپیشینه، ارائه آخرین مدرک تحصیلی، گواهی عدم اعتیاد، ارائه سوابق محل کسب، ارائه کارت معاینه پزشکی و گواهی صلاحیت بهداشتی از وزارت بهداشت برای مشاغل خاص، ارائه هرگونه مدرک مبنی بر تشکیل پرونده یا ارائه هریک از اوراق پرداخت مالیاتی، مدارک لازم مبنی بر دارا بودن صلاحیت فنی برای مشاغل خاص، موافقت اداره نظارت بر اماکن عمومی ناجا، عکس پرسنلی جدید، فتوکپی کارت ملی و شناسنامه عکس‌دار (ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی تبصره «۱» ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور). هزینه‌های پرداختی برای مجوز می‌تواند از شهری به شهر دیگر تفاوت داشته باشد. برای مثال برای داشتن مجوز پیتزافروشی در شهر مشهد باید بین ۲،۵۰۰،۰۰۰

۱. برای مطالعه بیشتر در زمینه ادبیات مجوز کسب به جوادی، ۱۳۹۲ مراجعه شود.



ریال تا ۳۰،۰۰۰،۰۰۰ ریال به صنف مربوطه و ۳۰،۰۰۰ ریال به خزانه واریز کرد. ضمن آنکه در صدور مجوز کسب، محدودیت سالیانه می‌تواند وجود داشته باشد. برای مثال اتحادیه صنف غذایی و پیتزافروشان مشهد سالیانه بین ۲۵۰ تا ۳۰۰ فقره پروانه کسب صادر می‌کند.^۱

تمامی دستگاه‌هایی که اتحادیه‌ها برای صدور پروانه کسب از آنها استعلام می‌کنند موظفند ظرف مدت ۱۵ روز از تاریخ دریافت استعلام، نظر قطعی و نهایی خود را اعلام دارند. عدم اعلام نظر در مهلت مقرر به منزله نظر مثبت است (تبصره «۲»، ماده (۱۲) قانون نظام صنفی کشور).

اتحادیه‌های صنفی مکلفند پس از دریافت تمام مدارک لازم و با رعایت ضوابط، ظرف مدت ۱۵ روز نسبت به صدور پروانه کسب و تسلیم آن به متقاضی، اقدام کنند. همچنین دریافت‌کننده پروانه کسب موظف است از تاریخ دریافت پروانه کسب ظرف مدت ۶ ماه نسبت به افتتاح محل کسب اقدام کند (ماده (۲۹) آیین‌نامه اجرایی ضوابط لازم برای صدور پروانه کسب).^۲

کسب مجوز بستگی به نوع شغل درخواستی دارد. برای مثال برای فروشندگی ساندویچ گرم، سرد و پیتزا محل کسب فرد باید حداقل مساحت لازم و لوازم کار طبق عرف و ضوابط اتحادیه را داشته باشد، به‌علاوه اتحادیه صنف غذایی‌فروشان و مواد

۱. پورتال مرکز خدمات سرمایه‌گذاری خراسان رضوی:

http://investinkhorasan.ir/portal/component/invest_license/?task=show&formId=354

۲. آیین‌نامه اجرایی ضوابط لازم برای صدور پروانه کسب به نقل از پورتال سامانه ثبت نام پروانه کسب.

غذایی تهران دارای ۱۰۰ متر حدود صنفی است.^۱

همچنین مراحل بعدی ثبت‌نام اختصاص به وارد کردن اطلاعات فردی، صنفی،

شرکا، مباشرین، شاغلین و ثبت مدارک دارد.

یکی از ویژگی‌های مهم در بازارهای ایران، وجود تعداد قابل توجه واحدهای

صنفی بدون پروانه کسب است. مطابق گفته رئیس شورای اصناف کشور از مجموع

سه میلیون واحد صنفی کشور حدود ۸۰۰ هزار واحد، بدون پروانه کسب فعالیت

می‌کنند.^۲ شاید، یکی از دلایل آن، وجود دیوانسالاری و لزوم اخذ مجوزهای گوناگون

و طولانی شدن زمان و هزینه‌های زیاد برای دریافت مجوز کسب باشد. جدول ۱

مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در ایران را نشان می‌دهد:^۳

۱. ضوابط خاص صدور پروانه کسب، اتحادیه صنف اغذیه‌فروشان و مواد غذایی تهران به نقل از پورتال سامانه ثبت نام پروانه کسب.

2. <http://www.iribnews.ir/NewsBody.aspx?ID=32896>

۳. بانک جهانی در گزارش انجام کسب‌وکار (Doing Business) اقدام به ارائه اطلاعات درباره مقرراتی که بنگاه‌ها در ۱۸۹ کشور جهان با آن روبرو می‌شوند، می‌کند. با این حال شاخص‌های ارائه شده الزاماً مربوط به واحد صنفی نمی‌شوند. برای به‌دست آوردن شاخص‌های مربوط به واحد صنفی در این گزارش ابتدا مراحل مخصوص آن از منابع دیگری که در پایین هر جدول اشاره شده جمع‌آوری و سپس زمان مربوطه از گزارش‌های Doing business استخراج شده است.



جدول ۱. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در ایران

ردیف	مرحله	زمان
۱	ارائه گواهی سوءسابقه و عدم اعتیاد	۳ تا ۷ روز
۲	اخذ مجوز از شهرداری (عوارض سالیانه)	۳۰ روز
۳	مجوز از وزارت دارایی (مالیات کسب)	نامشخص
۴	تأیید صلاحیت شخصی و مکانی از سوی اداره نظارت بر اماکن عمومی	حداکثر ۱۵ روز

Sources:

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran/#starting-a-business>

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/iran/#registering-property>

<http://anjoman.tebyan.net/newindex.aspx?pid=17257&threadID=97562>

همچنین لازم به یادآوری است که رتبه آغاز به تجارت ایران در سال ۲۰۱۴،

۱۰۷ بوده که نسبت به سال قبل ۶ پله سقوط داشته است (منبع پیشین)^۱ که به معنای

بدتر شدن وضعیت شروع کسب‌وکار است.

۱-۱. قوانین اعطای مجوز کسب‌وکار در ایران

در سال‌های اخیر قوه مقننه با تصویب چندین قانون مانند 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 کسب‌وکار (۱۳۹۰)، تلاش چشمگیری برای بهبود محیط کسب‌وکار و به‌ویژه تسهیل ورود فعالان اقتصادی به کسب‌وکارها و صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری

۱. از آنجا که فرآیند بیمه کردن کارکنان واحد صنفی امری مشترک در تمامی کشورهای مورد بررسی بود، از آوردن آن در جداول مربوطه صرف‌نظر شد.

به عمل آورد، به دلایل مختلف از جمله عدم اهتمام دولت به اجرای برخی از قوانین و نیز نواقصی در تدوین قوانین، برخی از احکام به طور ناقص اجرا شده و بازدهی و اثربخشی مورد انتظار قانونگذار و فعالان اقتصادی کشور را نداشته‌اند.^۱

در این زمینه می‌توان به ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و ماده (۶۲) برنامه پنجم توسعه اشاره کرد. مطابق صدر ماده مذکور دستگاه‌های دولتی، شوراها و اتحادیه‌های صنفی موظفند شرایط دریافت مجوز را به گونه‌ای تسهیل کند تا به هر متقاضی مجوز، ۱۰ روزه پاسخ و ۳۰ روزه مجوز دهند، اما طبق گزارش‌های مراجع مربوط بسیاری از دستگاه‌های مشمول تاکنون این حکم را اجرا نکرده‌اند.

مطابق تبصره «۲» ماده فوق، ستاد سرمایه‌گذاری استان، مرجع رسیدگی به شکایت متقاضیان دریافت مجوز از دستگاه‌هایی است که در صدور مجوز کوتاهی کرده و موظف به معرفی متخلفین به هیئت تخلفات اداری است، اما به علت آنکه ستاد مزبور خود از مسئولان صدور مجوز تشکیل شده، فعالان اقتصادی از سازوکار مزبور استقبال نکرده‌اند و مجازات مذکور در این تبصره تاکنون برای متخلف جریمه‌ای در نظر نگرفته است.

مطابق تبصره «۳» ماده فوق، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با انتشار سالیانه کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری، شرایط صدور مجوز را شفاف کند و هیچ مرجعی حق ندارد شرایطی بیش از شرایط مصرح در این کتاب مطالبه کند.

۱. گروه مطالعات محیط کسب و کار، ۱۳۹۲.



متأسفانه به روزرسانی کتاب یاد شده از ابتدای سال ۱۳۹۰ متوقف شده است. مطابق صدر ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه، کارگروهی با حضور اعضای از دولت و مجلس با رویکرد تسهیل، تسریع و کاهش هزینه صدور مجوز، وجاهت قانونی مجوزهای اعلام شده توسط دستگاه‌ها را بررسی و دستورالعمل‌های جدیدی را جایگزین روش‌های لغو شده می‌کنند. این کارگروه در سال ۱۳۹۱ در معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست‌جمهوری تشکیل شد، اما در حال حاضر فعالیت کارگروه مذکور مسکوت مانده است.

مطابق تبصره «۱» ماده فوق این کارگروه موظف به شفاف‌سازی شرایط صدور مجوزهای کسب و اعلام آنها در پایگاه اینترنتی و کتاب سالیانه می‌باشد که این حکم نیز اجرا نشده است.

مطابق ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد هستند، دستگاه اصلی موظف است عملیات صدور را از طریق پنجره واحد مجازی یا حقیقی انجام دهد.^۱ در حال حاضر ماده فوق به‌طور کامل اجرا نشده است.

۲. سایر کشورها

۲-۱. آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، اداره مشاغل خرد^۱ به حمایت از کارآفرینان و مشاغل خرد می‌پردازد. هدف اصلی نهاد فوق بدین‌گونه تعریف شده است: «تقویت اقتصاد ملی به‌وسیله تأسیس و تقویت مشاغل خرد». اداره مشاغل خرد فعالیت‌هایش را در تأمین سرمایه، قراردادهای و مشاوره دادن خلاصه کرده است. این اداره تمامی شرایط دریافت مجوز برای ایالات مختلف را به‌صورت یکپارچه در اختیار متقاضیان قرار می‌دهد. گروهی از مشاغل نیاز به مجوز دولت فدرال دارند. مانند فروشندگان الکل، اسلحه، واردکنندگان حیوانات و گیاهان، هوانوردی (هر فعالیتی که در آن باید از هواپیما برای حمل مسافر و بار استفاده کرد)، انتقال آبی، معادن، انرژی هسته‌ای و پخش برنامه‌های رادیو و تلویزیون. لازم به یادآوری است که هر ایالتی شرایط خاص ثبت نامی خودش را داراست.^۲

برای مثال در واشنگتن‌دی‌سی سازمانی تحت عنوان «دپارتمان امور مصرف‌کننده و تنظیم مقررات»^۳ وظیفه اعطای مجوز، بازرسی و اجرای قوانین مرتبط با مشاغل خرد را در راستای حفظ امنیت و رفاه ساکنین هر منطقه برعهده دارد. غیر از مجوز عمومی، سایر مشاغل به گواهی‌های دیگری نیز احتیاج دارند. برای مثال باید بدهکاری مالیاتی قابل توجهی نداشته باشند.

1. Small Business Administration

2. <http://www.sba.gov>

3. Department of Consumer and Regulatory Affairs (DCRA)



مبالغ پرداختی برای دریافت مجوز متفاوت است. مثلاً برای دریافت مجوز مغازه خواربارفروشی باید ۲۸۹ دلار برای یک سال پرداخت شود. این مبلغ برای مغازه آرایشگری ۷۸ دلار است. برای نمایش فیلم در تالار باید ۱۰۷۹ دلار پرداخت شود.^۱ حتی اگر شغلی فقط یک نفر در آن مشغول به کار باشد، باید مجوز بگیرد. «دپارتمان امور مصرف‌کننده و تنظیم مقررات» خود را موظف به پاسخگویی سریع به متقاضیان (حداکثر ۴۸ ساعت) می‌داند.

بانک جهانی در گزارش سالانه خود فرآیند آغاز تجارت در این کشور را به شرح زیر خلاصه کرده است:

جدول ۲. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در ایالات متحده

ردیف	مرحله	زمان
۱	اخذ کد شناسایی اشتغال فدرال	کمتر از ۱ روز
۲	ثبت نام در دفتر مالیات و درآمد ایالت و کسب گواهی مربوطه	کمتر از ۱ روز
۳	ارائه گواهی دست‌های پاکیزه مبنی بر نداشتن بدهی بیش از ۱۰۰ دلار به دولت محلی	کمتر از ۱ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/united-states>
<http://dcra.dc.gov/node/551242>

لازم به یادآوری است که رتبه آغاز به تجارت در آمریکا در سال ۲۰۱۴، ۲۰ بوده که نسبت به سال قبل ۹ پله سقوط داشته است.

1. <http://mblr.dc.gov>

۲-۲. انگلیس و ایرلند شمالی

تمامی مشاغل در انگلیس و ایرلند شمالی باید فرآیند ثبت‌نام را طی کنند. متقاضیان باید شماره بیمه ملی داشته باشند. در دفتر حقوق گمرکی و درآمد اچ. ام^۱ (نهاد مالیاتی کشور) ثبت‌نام و یک نام تجاری برای خود انتخاب کرده باشند.

اخذ مجوز تجاری با توجه به مقررات خاص انگلیس، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی توسط دولت محلی و شورا صورت می‌پذیرد. یکی از رایج‌ترین مجوزهای مربوطه «اعلام موقت امور»^۲ در انگلیس و ولز است. مجوز فوق عموماً برای فعالیتهایی که جزء فعالیت‌های معمولی مؤسسه نیستند به‌طور موقت و در تعداد معدود صادر می‌شود. مثلاً مالک یک مرکز اجتماعات باید برای مراسم عروسی مجوز مربوطه را از شورا دریافت کند. کپی مجوز مربوطه باید در معرض دید مراجعان باشد.

به‌علاوه باید با دفتر پلیس و مراکز بهداشتی مربوطه تماس گرفته شود. مراکز مزبور به شرط در خطر قرار گرفتن امنیت جامعه حق رد کردن درخواست مجوز را دارند و متقاضی نیز حق شکایت دارد. مجوز فوق برای اسکاتلند «مجوز موقتی»^۳ نام دارد. این مجوز عموماً برای فعالیت‌های غیرانتفاعی صادر می‌شود.

از مجوزهای بسیار رایج دیگر در انگلیس مجوز فروش غذاست که دامنه وسیعی از فروش، آشپزی، نگهداری و توزیع غذا را دربرمی‌گیرد. به این ترتیب که مغازه فرد،

1. HM Revenue & Custome

2. Temporary Events Notice(TEN)

3. Occasional Licence



بازرسی شده و از شورا کسب اجازه می‌شود. در صورتی که فرد بدون دریافت مجوز مربوطه وارد این شغل شود، ممکن است به مجازات سنگین ۲ سال حبس محکوم شود درحالی که در بقیه امور، مجازات فعالیت بدون مجوز، عموماً جریمه مالی است. در بعضی از مشاغل، دریافت مجوز از مراکز محیط زیستی ضرورت دارد. مثلاً فروشندگان لوازم باغبانی در مورد تخلیه فاضلابشان در آب‌ها و فروش و نگهداری آفت‌کش‌ها باید اجازه مربوطه را دریافت کنند.

جدول ۳. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در انگلیس و ایرلند شمالی

ردیف	مرحله	زمان
۱	داشتن شماره بیمه ملی	کمتر از ۱ روز
۲	ثبت‌نام در دفتر مالیات و حقوق گمرکی	۸ روز
۳	انتخاب نام تجاری	کمتر از ۱ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/united-kingdom/>
<https://www.gov.uk/set-up-business-uk/register-your-business-in-the-uk>

رتبه آغاز به تجارت در این کشور در سال ۲۰۱۴، ۲۸ بوده است که نسبت به سال قبل ۱۰ پله سقوط را نشان می‌دهد (منبع پیشین).

۲-۳. استرالیا

مجوز بازرگانی در این کشور در ۳ سطح محلی، ایالتی و فدرال وجود دارد. مجوزهای مربوطه با توجه به ایالت‌ها می‌توانند بسیار متفاوت باشند. از ۸ ایالت این

کشور ۷ ایالت تحت نظام «خدمات اطلاعات و مجوز تجاری استرالیا»^۱ و ایالت استرالیای غربی از «شرکت توسعه مشاغل خرد»^۲ برای اعطای مجوز به مشاغل خرد استفاده می‌کنند. فرآیند اخذ مجوز می‌تواند در ۲ ناحیه فوق بسیار متفاوت باشد. برای مثال دریافت مجوز در ایالت ویکتوریا بستگی به ارائه اطلاعات متنوع درباره نوع شغل (معرفی مشاغلی که از آنها کمک می‌گیرید، اطلاعات مربوط به شاغلان، نحوه استفاده از فضای عمومی، نحوه تبلیغات تجاری، نحوه استفاده از امکانات شهری و ...) دارد. چنان چه فردی قصد فروش غذا در ایالت کوینزلند را داشته باشد، بجز اطلاعات ارائه شده در بالا موظف به رعایت قانون غذایی ۲۰۰۶ نیز می‌شود. طبق این قانون هر نوع فروشنده غذا که موظف به اخذ مجوز باشد، باید یک ناظر سلامت غذایی داشته باشد. این ناظر می‌تواند یکی از افراد درگیر در خود فعالیت یا فردی بیرون از مؤسسه باشد. ضمن آنکه دولت محلی نیز اجازه وضع محدودیت‌های دیگری را نیز دارد. این درحالی است که فرآیند فوق در ایالت استرالیای غربی بسیار آسان‌تر بوده و بیشتر مراحل به دولت‌های محلی (تا ایالتی) سپرده شده است. در مورد فروش غذا، متقاضیان نسبت به رعایت قانون استاندارد غذایی و بازاریابی نیز موظفند.

1. Australian Business Licence and Information Service (ABLIS)

2. Small Business Development Corporation (SBDC)



جدول ۴. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در استرالیا

ردیف	مرحله	زمان
۱	ثبت نام برای کد تجاری استرالیا*	کمتر از ۱ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/australia>
www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/84812/11-chapter9.pdf

* Australian Business Number (ABN)

رتبه آغاز به تجارت در این کشور در سال ۲۰۱۴، ۴ بوده که نسبت به سال قبل تفاوتی نداشته است (منبع پیشین).

۲-۴. هندوستان

تمامی فعالیت‌های تجاری مانند مغازه‌ها، بنگاه‌های تجاری، هتل‌ها، رستوران‌ها، مکان‌های تفریحی و هر محلی که در آن فعالیت تجاری انجام می‌گیرد نسبت به ثبت‌نام و اخذ «مجوز فروشگاه و محل کار»^۱ موظفند. البته بنگاه‌هایی که تحت قانون کارخانه‌های ۱۹۴۸ ثبت‌نام کرده باشند، پزشکان، وکلا و خارجیان نیازی به دریافت این مجوز ندارند.

مطابق توضیحات دولت هند «مجوز فروشگاه و محل کار» به منظور حمایت از شرایط قانونی کار و اشتغال، انجام و در هر ایالت به‌طور جداگانه اعطا می‌شود. قانون فوق ساعات کار در روز و هفته، مقررات استخدام کودکان، جوانان و زنان و وظایف کارگران و کارفرمایان را تعیین می‌کند. حسب نیاز ایالات به شغل متقاضی، قوانین مربوطه می‌توانند تغییر یابند. برای اطمینان از کارکرد درست مجوز،

بازرسی به انجام وظیفه مشغولند. برای مثال در ناحیه دهلی، تأکید اصلی مجوز فوق بر نحوه رفتار با نیروی کار اختصاص دارد. دولت محلی ساعت باز و بسته کردن مغازه‌ها را تعیین می‌کند و اجازه کار هیچ کودک و زنی را در شب نمی‌دهد.^۱

جدول ۵. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در هندوستان

ردیف	مرحله	زمان
۱	اخذ کد صورت حساب دائمی*	۷ روز
۲	اخذ کد حسابداری جمع آوری و محاسبه مالیات**	۷ روز
۳	ثبت نام در دفتر بازرسی به منظور اجرای قانون فروشگاه‌ها و تأسیس***	۲ روز
۴	ثبت نام برای مالیات بر ارزش افزوده	۲ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/india>
<http://elagaan.com/business/license-india>

* Permanent Account Number (PAN)

** TAN or Tax Deduction and Collection Account Number

*** Shops and Establishment Act

لازم به یادآوری است که رتبه آغاز تجارت در این کشور از ۱۷۷ در سال ۲۰۱۳ با ۲ پله سقوط به ۱۷۹ در سال ۲۰۱۴ رسید (منبع پیشین).

۵-۲. سنگاپور

فرآیند اخذ مجوز در سنگاپور با انتخاب مجوز مربوط به شغل درخواستی آغاز می‌شود. در قدم بعد به متقاضی یک رمز مخصوص به منظور ارتباط آنلاین با دولت سنگاپور برای انتقال اطلاعات مالیاتی، حسابداری، ثبت نام و... داده می‌شود. تنها

1. Source: <http://elagaan.com/business>



اشخاص سنگاپوری، شرکت‌های رعایت‌کننده قوانین حسابداری و انجمن‌های ثبت شده حق دریافت مجوز دارند. برای مثال برای فروش مواد غذایی در مغازه باید قانون بهداشت عمومی محیط زیست رعایت شود. مجوز مربوطه تنها بعد از اطمینان از سلامت غذا داده می‌شود. متقاضی قبل از درخواست باید مطمئن شود که مجوز قبلی مغازه باطل شده است. دولت سنگاپور خود را متعهد می‌داند که بعد از دریافت اطلاعات مربوطه ظرف ۵ روز پاسخ دهد. هزینه دریافت مجوز فروش غذا در مغازه ۱۳۰ دلار برای یک سال است.^۱

جدول ۶. مراحل و زمان لازم برای اخذ مجوز رستوران در سنگاپور

ردیف	مرحله	زمان
۱	کسب موافقت از دفتر بازرسی شهری*	۱۴ روز
۲	درخواست بازرسی از مکان	۵ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/singapore>
<http://www.slideshare.net/servolve/8-restaurant-business-singapore>

* Urban Redevelopment Authority

لازم به یادآوری است که رتبه آغاز به تجارت در این کشور برای سال‌های

۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ (رتبه ۳) بدون تغییر باقی مانده است (منبع پیشین).

۲-۶. آفریقای جنوبی

فرآیند اعطای مجوز تجاری در شهر ژوهانسبورگ در ۵ شاخه انجام می‌شود.

شاخه‌های فوق عبارتند از:

1. <https://licences.business.gov.sg>

۱. شاخه سلامت محیط زیست،
۲. شاخه کنترل آلودگی هوا و صدا،
۳. شاخه خدمات اضطراری و امنیت عمومی،
۴. واحد برنامه‌ریزی شهری،
۵. واحد کنترل ساختمان.

اعطای مجوز منوط به تصویب هر ۵ شاخه است. در ضمن هیچ مجوزی با تغییر مالکیت به‌طور خودکار به مالک جدید منتقل نمی‌شود. فرآیند اعطای مجوز در آفریقای جنوبی با توجه به وضعیت شهرها، تعیین شده و می‌تواند بسیار متفاوت با سایر کشورها و حتی شهرهای خود آفریقای جنوبی شود. در این میان شهر تشوانی (Tshwane) مثال جالبی از فرآیند اعطای مجوز تجاری با توجه به وضعیت شهر است. در شهر فوق اعطای مجوز با هدف حمایت از بخش غیررسمی و تبدیل آن به بخش رسمی صورت می‌پذیرد. بخش غیررسمی می‌تواند با حضور در کلاس‌های مخصوص، ارسال اطلاعات ضروری و پرداخت کرایه زمین در قسمت‌های مشخص شده یا دکه، مشغول به کار (تجارت خیابانی) شود. برای مثال تمامی فروشندگان غیررسمی غذای پخته شده یا مواد فاسدشدنی مثل میوه و سبزی می‌توانند مجوز سالیانه با توجه به ناحیه کارشان دریافت کنند. چنانچه غذا به‌صورت دوره‌گردی فروخته می‌شود، متقاضی باید عکس‌هایی از خودروی حمل‌کننده غذا و مدارکی مبنی بر دسترسی به سرویس بهداشتی را در کنار سایر مدارک ارائه دهد. به‌علاوه مجوزهایی برای مشاغل یکروزه صادر می‌شود. این مشاغل عموماً حرفه‌هایی‌اند که در مراسم



مخصوص یکروزه‌ای مثل مسابقات و جشنواره‌ها به فروشندگی می‌پردازند.

جدول ۷. مراحل عمومی و زمان لازم برای اخذ مجوز واحد صنفی در آفریقای جنوبی

ردیف	مرحله	زمان
۱	دفتر بهداشت محیط زیست	نامشخص
۲	دفتر کنترل آلودگی هوا و صوت	نامشخص
۳	دفتر امنیت اجتماعی	نامشخص
۴	دفتر برنامه‌ریزی شهری	نامشخص
۵	دفتر کنترل مسکن	۱۴ روز
۶	ثبت نام برای امور مالیاتی	۱۲ روز

Sources: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/south-africa/>
http://www.joburg.org.za/index.php?option=com_content&view=article&id=416:opening-a-business-in-johannesburg&catid=30&Itemid=58

لازم به یادآوری است که رتبه آغاز کسب‌وکار در آفریقای جنوبی در سال

۲۰۱۴، ۶۴ بوده است که نسبت به سال قبل ۸ پله سقوط را نشان می‌دهد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در کشورهای مورد بررسی (اعم از پیشرفته یا درحال توسعه) تمامی مشاغل موظفند مجوز تجاری لازم را اخذ کنند. این کشورها نظام‌های متفاوتی برای فرآیند فوق دارند. جدول ۸ به مقایسه ویژگی‌های فرآیند کسب مجوز تجاری در کشورهای مورد بررسی می‌پردازد.

نتایج جدول نشان می‌دهد که:

۱. وجود نهاد دولتی حمایت از مشاغل خرد، پدیده فراگیری در جهان نیست. در

بین کشورهای نمونه تنها ایالات متحده و استرالیا نهاد فوق را دارند.

۲. عنصر تقریباً مشترک در تمامی کشورهای نمونه نقش مهم دولت محلی یا شهرداری‌ها در فرآیند اخذ مجوز است.

۳. در بین کشورهای نمونه، ایران و آفریقای جنوبی به‌طور آشکاری با مسئله مشاغل بدون مجوز مواجهند. درحالی که در آفریقای جنوبی دولت محلی به‌طور فعال برای برطرف‌سازی معضل فوق وارد میدان شده است (با وعده دادن مجوز به تمامی فعالیت‌های بدون مجوز)، در ایران حرکت قابل توجهی به چشم نمی‌خورد و در قانون اخیرالتصویب نظام صنفی نیز توجهی به اعطای مجوز کسب موقت برای تسهیل این امر نشده است. به‌نظر می‌رسد مشکل فوق برای هر ۲ کشور ریشه در تعداد مراحل و ضوابط اداری اخذ مجوز تجاری داشته باشد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، فرآیند اخذ مجوز در ایران بسیار متفاوت با سایر کشورهاست. این موارد عبارتند از:

۱. متولی اصلی صدور یا عدم صدور پروانه کسب در تمامی کشورهای مورد بررسی دولت است، درحالی که در کشور ما اتحادیه‌ها، هم مهمترین مراجع صدور پروانه کسب محسوب می‌شوند و هم مهمترین رقیب شروع یک فعالیت صنفی که می‌تواند سختگیری‌های بیشتری در اعطای مجوز، برای جلوگیری از گسترش رقبا، را به همراه داشته باشد. به‌نظر می‌رسد رویه جاری در ایران، سپردن امور حاکمیتی مرتبط به اصناف به دست خودشان است، اما درحالی که اتحادیه‌ها خود، ذینفع اصلی در حفظ شرایط جاری از حیث تعداد فعالان باشند، ضمن طولانی شدن روند اعطای



مجوز، هزینه اخذ مجوز بیشتر می‌شود و انگیزه متقاضیان برای طی کردن روند قانونی و دریافت مجوز کاهش می‌یابد. از سوی دیگر اتحادیه‌ها انگیزه‌ای برای کاهش زمان اعطای مجوزها ندارند و در مجموع به نظر می‌رسد روش فعلی اعطای مجوز، سیاست مناسب و مطلوبی نیست.

۲. تنها در ایران، تمایز مشخصی بین فعالیت‌های صنفی از حیث توزیعی و خدماتی و تولیدی و خدمات فنی وجود دارد و در کشورهای دیگر این‌گونه مشاهده نشد.

۳. کسب گواهی سوءپیشینه در ایران از سایر کشورها زمان بیشتری می‌گیرد، درحالی که در بقیه کشورها فرآیند فوق حداکثر در ارتباط با بدهی مالیاتی است.

۴. رعایت حریم صنفی و سهمیه‌بندی مجوز کسب تنها در ایران مشاهده شد.

۵. فرآیند اخذ مجوز کسب در تمامی کشورهای مورد بررسی به صورت اینترنتی انجام می‌شود. در کشورهای پیشرفته مورد بررسی در تمام طول فرآیند صدور مجوز کسب، از زمان ارسال مدارک و درخواست از سوی متقاضی، ارتباطات لازم میان دستگاه‌های مربوطه برقرار شده و اطلاعات شخص به مراجع قانونی مربوطه ارسال می‌شوند. در این فرآیند حداقل جابجایی فیزیکی اسناد صورت گرفته و زمان لازم نیز به حداقل کاهش می‌یابد. فرآیندی که در ایران به طور قوی مشاهده نمی‌شود.

۶. زمان اخذ مجوز برای کشورهای ایران، آفریقای جنوبی و هندوستان طولانی‌تر از سایر کشورهای مورد بررسی است.

با توجه به شرایط فوق به نظر می‌رسد، فرآیند اخذ مجوز تجاری در ایران احتیاج به ساده‌سازی دارد.

جدول ۸. مقایسه فرآیند کسب مجوز تجاری در کشورهای منتخب

عنوان	رتبه جهانی آغاز تجارت به نقل از Doing Business	پشت سر گذاشت	فعالیت یک واحد صنعتی باید	تعداد مراحل که برای آغاز	نهاد حمایتی از مشاغل خرد	کسب مجوز از صنف مربوطه	رعایت جریم صنفی	کسب گواهی سوپرسیسینه	نهاد صادرکننده مجوز بازرگانی	فعالیت‌های تجاری	تمایزگذاری مشخص بین	وجود مشاغل بدون مجوز
سنگاپور	۲	۲	۲	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	دولت	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد
استرالیا	۴	۱	۱	وجود دارد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	عموماً دولت محلی	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد
ایالات متحده آمریکا	۲۰	۲	۲	وجود دارد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	به‌طور محدود وجود دارد	عموماً دولت محلی	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد
انگلیس و ایرلند شمالی	۲۸	۲	۲	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	به‌طور محدود وجود دارد	عموماً دولت محلی	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد
آفریقای جنوبی	۶۴	۶	۶	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	عموماً دولت محلی	مشاهده نشد	مشاهده نشد	وجود دارد
ایران	۱۰۷	۴	۴	مشاهده نشد	وجود دارد	وجود دارد	وجود دارد	وجود دارد	شهرداری و صنف مربوطه	وجود دارد	وجود دارد	وجود دارد
هندوستان	۱۷۹	۴	۴	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد	عموماً دولت محلی	مشاهده نشد	مشاهده نشد	مشاهده نشد

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



پیشنهادها

پیشنهادهای ارائه شده در زمینه بهبود نظام اعطای مجوز کسب در ایران را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

الف) نظارت دقیق بر اجرای قوانین

نظارت دقیق بر اجرای قوانین ناظر برای بهبود فضای کسب و کار (مانند صدر ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تبصره‌های «۲» و «۳» این قانون، صدر ماده (۶۲) و تبصره «۱» آن) به جای وضع قوانین تازه. برای مثال با اجرایی شدن کامل تبصره «۱» ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه می‌توان انتظار کاهش تعداد مراحل، زمان و هزینه اخذ مجوز کسب را داشت. این سامانه می‌تواند به صورت مرکزی و زیر نظر وزارت صنعت، معدن و تجارت باشد تا روند فعالیت اعطای مجوز توسط اتحادیه‌ها رصد شده و با یکدیگر قابل مقایسه باشد و در موارد طولانی شدن در هر حوزه تذکرات مربوطه به صنوف داده شود.

ب) مقررات زدایی

در این زمینه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

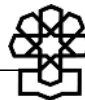
۱. محدودیت‌هایی مانند رعایت حریم کسب و سهمیه‌بندی مجوز، پدیده‌های مشوق رقابت نیستند، بنابراین باید حذف شوند، زیرا ریشه در تفکر و رویکردی کهنه و انحصارگرایانه دارند.

۲. با توجه به تجارب سایر کشورها، لزومی به ارائه گواهی سوءپیشینه برای راهاندازی یک واحد صنفی نیست. فرآیند فوق می‌تواند به ارائه مدارک مربوطه مبنی بر نداشتن بدهی مالیاتی به دولت و شهرداری تقلیل یابد. این اصلاح نه تنها فرآیند اخذ مجوز را تسهیل می‌کند، بلکه زمینه‌ای برای اشتغال بیکاران و حتی بازگشت مجرمین سابق به آغوش جامعه و ادامه کار در فعالیت‌های قانونی را فراهم می‌آورد.

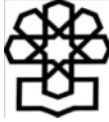
۳. با انجام اصلاحات و تسهیل در اعطای مجوز نه تنها رقابت افزایش و سودهای غیرعادی کاهش می‌یابد، بلکه می‌توان انتظار کاهش واحدهای صنفی بدون مجوز را که موجب زیان‌های قابل توجهی به دولت و شهروندان می‌شود فراهم ساخت و اقتصاد زیرزمینی را کوچک‌تر کرد.

منابع و مآخذ

۱. پورتال مرکز خدمات سرمایه‌گذاری خراسان رضوی:
http://investinkhorasan.ir/portal/component/invest_license/?task=show&formId=354
۲. آیین‌نامه اجرایی ضوابط لازم برای صدور پروانه کسب:
<http://www.iranianasnaf.ir/Contents>
۳. قلی‌پور، ثمانه. مروری مقایسه‌ای بر تجارب عمده کشورهای جهان در ارتباط با پروانه کسب در ایران، ۱۳۹۲.
www.Jahanegh.com
۴. وزارت صنعت، معدن و تجارت جمهوری اسلامی ایران، قانون نظام صنفی کشور با آخرین اصلاحات مصوب ۱۳۹۲/۶/۱۲، دبیرخانه هیئت عالی نظارت بر سازمان‌های صنفی کشور، ۱۳۹۲.
۵. گزارش نظارتی از نحوه اجرای احکام مربوط به صدور مجوزهای کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۰۸۳، ۱۳۹۲.



۶. جوادی، شاهین. ضرورت تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۳۴۵۴.
7. Barseghyan. L, Entry Costs and Cross – Country Oifferences in Productivity and Outout, Journal of Economic Growth, 2008.
 8. Bertrand. M & Kramarz. F, Does Entry Regulation Hinder Job Creotion? Quarterly Journal of Economics, 2002.
 9. Fabiano. S & Eliana. V, Entry Barries in Retail Trade, The Economic Journal Volume, 2011.
 10. Herrendorf . B & Arilton. T, Barries to Entry and Development, International Economic Review, Volume 52, 2011.
 11. Investment Climate Advisory Services of the World Bank Group: 2010, How to Reform Business Licenses, The World Bank Group
 12. Sullivan. A&Steven. M, Economics: Principles in action. Upper Saddle River, New Jersey 07458: Pearson
 13. <http://www.jahaneghtesad.com/index.Php>
 14. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/south-africa>
 15. <http://elagaan.com/business>
 16. <http://www.sba.gov>
 17. <http://mblr.dc.gov>
 18. <http://www.iribnews.ir/NewsBody.aspx?ID=32896>



شماره مسلسل: ۱۳۶۲۰

مجلس شورای اسلامی
مرکز پژوهش‌ها

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نظام اعطای مجوز کسب‌وکار در ایران (بررسی مقایسه‌ای با کشورهای منتخب)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)

تهیه و تدوین: خشایار سیدشکری

ناظران علمی: فتح‌اله تاری، سیدامیر سیاح

مقتضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار ادبی: قاسم میرخانی

واژه‌های کلیدی:

۱. صنف

۲. مجوز کسب

۳. قانون نظام صنفی

۴. اتحادیه‌های صنفی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۲/۸