

از مقررات‌گذاری دست‌وپاگیر به سوی مقررات‌گذاری هوشمند:  
ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری  
اقتصادی و توسعه (OECD)

این نوشتار، ترجمه قسمتهایی از گزارشی با مشخصات زیر است:  
Organisation for Economic Co-operation and Development  
(OECD), "From Red Tape to Smart Tape: Administrative  
Simplification in OECD Countries", 2003, pp. 8-23.

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۴۸۴۴  
اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱. خلاصه اجرایی .....	۱
۱-۱. اهمیت مقرراتگذاری اداری .....	۸
۱-۲. ساده سازی اداری و سیاستگذاری های مقرراتگذاری با کیفیت .....	۱۱
۱-۳. داده ها و مطالعات کشوری پشتیبان گزارش .....	۱۳
۲. سازوکارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات برای کاهش بار مالی اداری .....	۱۳
مقدمه .....	۱۳
۱-۲. شیوه ها و تجربه ها .....	۱۴
نتیجه گیری و چالش ها .....	۲۴
منابع و مآخذ .....	۲۶



## از مقرراتگذاری دست‌وپاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD)

### ۱. خلاصه اجرایی

تشریفات اداری دولتی، ابزار مهمی برای پشتیبانی از سیاست‌های عمومی در بسیاری از حوزه‌ها مانند مالیات‌ستانی و همچنین ایمنی محل کار و حفاظت از محیط زیست است. با توجه به اینکه مبادلات تجاری سودآور در محیط حامی رقابت و با هزینه پایین امکان تحقق دارند، مقررات اداری<sup>۱</sup> با تعیین زمین بازی هموار<sup>۲</sup> نیز مزایایی برای بنگاه‌های اقتصادی به وجود می‌آورند.

اما، همواره این خطر وجود دارد که مقررات اداری مانع نوآوری شده یا موانع غیرضروری برای تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی ایجاد کنند و حتی مشروعیت مقرراتگذاری را تهدید کنند. هر اندازه مقرراتگذاری پیچیده‌تر و وابسته به داده‌ها و اطلاعات شده باشد، بار مقررات<sup>۳</sup> افزایش یافته و بسیاری از هزینه‌های مقررات به شکل درخواست مجوز، پر کردن فرم‌های گوناگون و ارائه گزارش و مطلع کردن دولت، بر دوش شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی می‌افتد. اغلب اوقات، این رویه‌ها نامرتب و پردردسر شده و باعث ایجاد هزینه‌های مقرراتی غیرضروری یا به اصطلاح «مقررات دست و پاگیر»<sup>۴</sup> می‌شوند.

این گزارش به بررسی سیاست‌ها و ابزارهای مورد استفاده در کشورهای عضو OECD برای کاهش هزینه‌های اداری می‌پردازد. همچنین با نگاهی اجمالی، به راهکارهای نهادی مختلفی می‌پردازد که برای ساده‌سازی اداری مورد استفاده قرار گرفته است و آثار متقابل ساده‌سازی اداری را بر سیاست‌های گسترده‌تر اصلاح مقرراتگذاری بررسی می‌کند. این گزارش، تصویری کلی از تجربیات و رویه‌های امیدبخش برای سیاستگذاران فراهم می‌کند که می‌تواند به‌عنوان منبع الهامی برای توسعه و به‌کارگیری سیاستگذاری ساده‌سازی اداری در کشورهای عضو OECD استفاده شود. گزارش نشان می‌دهد که چگونه افکار نوگرایانه و به‌کارگیری ماهرانه فناوری اطلاعات در بسیاری از زمینه‌ها منجر به رویکردهای نو و کارآمدتر در مقرراتگذاری اداری می‌شود. در این راستا، می‌توان از اصطلاح خاص «مقررات هوشمند»<sup>۵</sup> برای رویکردهای دولت‌ها به مقرراتگذاری اداری استفاده کرد.

1. Administrative Regulations
2. Level Playing Fields
3. Regulatory Burdens
4. Red Tape
5. Smart Tape

## به سوی سیاست‌های ساده‌سازی اداری فناوری اطلاعات - محور و یکپارچه‌تر

این گزارش چهار روند گسترده را در جریان ساده‌سازی اداری دولت‌ها مشخص می‌کند؛

۱. از جمله مهمترین آنها می‌توان به جابجایی تدریجی اشاره کرد که از صرف تمرکز پسینی بر هزینه‌های اداری به سوی به رسمیت شناختن فزاینده نیاز به فعالیت‌های پیشینی حرکت کرده تا مطمئن شود که بار اداری غیرضروری یا غیرمنطقی در وهله نخست اجرا نمی‌شود.
۲. روند دوم: در حالی که ابتکارهای ساده‌سازی اداری معمولاً براساس طبیعت خود «از پایین به بالا» بوده است، با ابتکارهای «از بالا به پایین» تکمیل می‌شود و به طور فزاینده‌ای درون برنامه‌های دولتی گسترده‌تر ادغام می‌گردد. مثال اولیه این روند، انطباق درگاه‌های شبکه دولتی و ادغام آنها در پنجره واحد<sup>۱</sup> است.
۳. سومین روند این است که به نظر می‌رسد ساده‌سازی اداری تدریجاً به سمت الهام‌گیری از سیاست‌های اقتصادی بازار - محور حرکت می‌کند. اینک رویکردهای محدودکننده‌تر اصلاح شده و سیاست‌های ساده‌سازی اداری تحت تأثیر سیاست‌هایی مبتنی بر این ایده قرار می‌گیرند که عاملان اقتصادی باید برای اداره کسب‌وکار خود آزاد باشند، مگر اینکه بتوان استدلالی قانع‌کننده در نیاز به حمایت از منافع عمومی مطرح کرد.
۴. سرانجام، ساده‌سازی اداری هر چه بیشتر به واسطه سازوکارهای فناوری اطلاعات به پیش می‌رود. سازوکارهای فناوری اطلاعات، صرفاً مهمترین محرک «فیزیکی» کاهش هزینه نیستند، آنها همچنین پویایی و فشار قوی برای کاهش این هزینه‌ها فراهم می‌کنند. عرضه اینترنتی آنی فرم‌های اداری پردردسر، مبهم یا تکراری، در بیشتر موارد باعث بروز واکنش‌های مستقیم و قوی از سوی کاربران و رسانه‌ها بر مرجع صادرکننده می‌شود، تا فرم‌های مربوطه و به دنبال آن رویه‌های پشت صحنه<sup>۲</sup> را ساده‌سازی کند.<sup>۳</sup> با آگاهی از این تأثیر، سازمان‌ها برای پیش‌بردن دستورکار ساده‌سازی اداری، برخی اوقات از «راهبردهای شرمساری و بدنام‌کردن»<sup>۴</sup> به عنوان محرکی برای ساده‌سازی‌های اداری بیشتر در [مراجع] بی‌میل استفاده می‌کنند. چنین فشارهایی اغلب فراتر از آرمان‌های مربوط به «ساده‌سازی» بیشتر مقررات پیش‌رفته و به تغییرات قابل توجه در ابزارها و اقدامات مقررات‌گذاری کاربردی نیز منجر می‌شود.

1. One-stop Shops

2. Back-office Procedures

۳. پشت صحنه (بک آفیس) سازمانی، به فناوری‌ها، خدمات و منابع انسانی مورد نیاز برای اداره یک سازمان گفته می‌شود. تمام سیستم‌های مرتبط با امور فناوری اطلاعات داخلی سازمان، واحدهای منابع انسانی و حسابداری، جزء پشت صحنه سازمان به شمار می‌رود و بک آفیس نامیده می‌شود (م).

4. Shaming Strategies

این اصطلاح، ظاهراً به معنای به‌کارگیری استراتژی‌هایی است که به جای دغدغه اخلاقی، کارآیی را هدف خود قرار می‌دهند (م).



## ظاهرالصلاح بودن، اما به ندرت مبتنی بر شواهد<sup>۱</sup>

کاستن از مقررات دست‌وپاگیر، خیلی جدی در دستورکار سیاسی بسیاری از کشورهای OECD قرار دارد. اما به‌رغم ظاهرالصلاح بودن چنین اقدامی، دولت‌ها به ندرت درک کاملی از کل هزینه‌های اداری که بر کسب‌وکارها، شهروندان و خود دولت تحمیل می‌شود و همچنین مقرون به‌صرفه بودن<sup>۲</sup> بسیاری از ابزارهای ساده‌سازی اداری به‌کار رفته دارند.

در شرایط فقدان ارزیابی‌های مبتنی بر شواهد، سیاست‌های ساده‌سازی اداری، اغلب در خلأ اطلاعاتی تهیه می‌شوند و ممکن است میزان بار هزینه‌ای واقعی و نیز پیشرفت‌ها و موانع موجود در کاهش آنها ارزیابی نشده باقی بماند. سنجش میزان بار هزینه‌ای موجود، رویکرد مهمی در تقویت پشتیبانی سیاسی برای توسعه یک سیاست کاهش بار هزینه‌ای است که همچنین می‌تواند مبنایی برای ارزیابی ابتکار عمل‌های سیاستی مورد نیاز برای بهبود و پایداری تلاش‌های دیرپای دولت باشد. این گزارش تشریح می‌کند که چگونه برخی دولت‌ها برای اندازه‌گیری بار مالی اداری، گام‌های اولیه را برداشته‌اند و اهداف کاهش‌دادن آنها را در طی زمان تعیین کردند.

## پنجره واحد، در وقت و هزینه کاربران صرفه‌جویی می‌کند، اما در مورد به‌صرفه بودن کلی آن چیزهای اندکی می‌دانیم

پنجره‌های واحد، با فراهم کردن نقاط تماس ادغام شده و به آسانی قابل دسترس، صرفه‌جویی‌های قابل توجهی در وقت و هزینه کاربران خود ایجاد می‌کنند. آنها علاوه بر کاهش ساده بار مالی، می‌توانند بازمهندسی فرآیند را نیز تسهیل کنند. گردهم‌آوردن طیف گسترده‌ای از اطلاعات مورد نیاز، پروانه‌ها و مجوزهای مورد درخواست مربوط به یک کسب‌وکار مشخص، باعث مشخص شدن حوزه‌های همپوشان یا تکراری و انگشت گذاشتن روی کارهای زائد می‌شود. با وجود رشد سریع پنجره‌های واحد اینترنت - محور، پنجره‌های واحد فیزیکی، همچنان ابزار بسیار مهمی برای کاهش بار مالی اداری برای شهروندان و کسب‌وکارهاست. پنجره‌های واحد فیزیکی دارای ویژگی‌هایی مانند فراهم کردن امکان ارائه توصیه‌های شخصی به مشتریان و گفتگوهای رو در رو است که پنجره‌های واحد وب - محور قادر به ارائه آن نیستند. یکی از نگرانی‌های محتمل این است که پنجره‌های واحد در برخی موارد، بار مالی را به جای از بین بردن، به بخش‌های دیگر منتقل کنند. برای مثال، در حالی که خدمات اطلاعات‌دهی مجوزهای

1. Evidence-based  
2. Cost-efficiency

تجاری در دولت، حکایت از کاهش هزینه‌های جستجوی اطلاعات برای بنگاه‌های اقتصادی داشته است، این پنجره‌ها، بار مالی خدمات اداری را عمدتاً از بخش خصوصی به دولت منتقل کرده‌اند. به‌طور کلی‌تر، گسترش مداوم ابتکار عمل‌های پنجره واحد باعث بروز دامنه‌ای از پرسش‌های سیاستگذاری شده است. برخی از این پرسش‌ها جنبه راهبردی دارند، از قبیل طیف خدماتی که یک پنجره واحد ارائه می‌دهد، تعداد پنجره‌های واحد مورد نیاز و اینکه چگونه با یکدیگر تعامل و رقابت می‌کنند. سایر پرسش‌ها جنبه عملی دارند؛ مانند اینکه چگونه می‌توان پنجره‌های واحد را با هر چیزی که مورد نیاز مشتریان است تجهیز کرد و دولت باید چه رویکردی برای تأمین منابع مالی آنها برگزیند. برای مثال، چگونه می‌توان به بخش خصوصی این فرصت را داد که پنجره‌های واحد را اداره کند، با دریافت منابع مالی برای این فعالیت از طرف دولت یا دریافت مخارج خدمات به‌طور مستقیم از مشتریان؟

علاوه بر این پرسش‌هایی در مورد چگونگی غلبه بر مشکلات مربوط به هماهنگی بین مراجع مقرراتگذار نیز وجود دارد. ازدیاد پنجره‌های واحد می‌تواند باعث بی‌اعتباری ایده یک نقطه پرس و جوی واحد شود. علاوه بر این، تقاضای فزاینده‌ای برای ارائه شواهد تجربی جهت هدایت سیاستگذاران در مورد به‌صرفه‌بودن کلی پنجره‌های واحد وجود دارد. اگرچه بسیاری از این پنجره‌ها واحد مشخصاً هزینه‌های اداری را برای گروه هدف بلاواسطه کاهش داده‌اند، آگاهی اندکی در مورد تأثیر اقتصادی کامل تأسیس و نگهداری آنها بر دولت‌ها و مالیات‌دهندگان وجود دارد. سرانجام، ادامه گسترش «ابزارهای الکترونیکی»<sup>۱</sup>، تأکید مجددی است بر این پرسش مهم که چگونه باید راهکاری برای شکاف و فاصله دیجیتال موجود بین برخی کسب‌وکارها (مثلاً بنگاه‌های کوچک و متوسط) و شهروندانی یافت که در دسترسی به خدمات دولتی (برخط) آنلاین دچار مشکل هستند.

---

### ساده‌سازی اخذ مجوزهای کسب‌وکار، گام اولیه مهمی در برنامه اصلاح گسترده‌تر مقرراتگذاری است

---

باور گسترده بر این است که نیاز به اخذ مجوز برای راه‌اندازی کسب‌وکار، توانایی بالقوه‌ای برای وارد کردن آسیب‌های اقتصادی جدی دارد، زیرا موانع واقعی و تصوری برای شروع شرکت‌های نوپا و دارای ایده‌های نوآورانه<sup>۲</sup> را بالا می‌برد و بنابراین از میزان خلاقیت و نوآوری در اقتصاد می‌کاهد. فرآیند اخذ مجوز همچنین به حمایت از رفتارهای ضد رقابتی می‌پردازد، زیرا شرکت‌های موجود و جاافتاده پیشین، انگیزه‌های قوی دارند تا با مقرراتگذاران لابی کنند تا از ترتیبات و فرآیند اخذ مجوز به عنوان ابزاری برای

---

1. E-tools

2. Start-ups

تعاریف مختلفی از «استارت‌آپ‌ها» وجود دارد؛ در تعریف کلی، استارت‌آپ، یک سازمان موقت تعریف شده است که با هدف یافتن یک مدل کسب‌وکار تکرارپذیر و مقیاس‌پذیر تأسیس شده است. چنین شرکت‌هایی می‌توانند در هر قالبی پدید آیند، ولی اغلب به شرکت‌هایی گفته می‌شود که رشد سریعی دارند و در زمینه فناوری اطلاعات فعالیت می‌کنند (م).



حمایت از آنان در برابر بنگاه‌های تازه‌واردها استفاده شود.

این گزارش نشان می‌دهد راهبردهای اخذ مجوز اغلب در شیوه ارتباط با سیاست‌های کلی اصلاح مقررات یا معیارهایی که براساس آنها نحوه استفاده از این مجوزها را مشخص می‌کنند، متفاوتند. همچنین آنها بر حسب دامنه [فعالیت] و تمرکز با یکدیگر تفاوت دارند. برخی بررسی‌ها بر کاهش تعداد مجوزها و برخی دیگر بر ساده‌سازی و اثربخشی رویه درخواست تمرکز می‌کنند. بازبینی مجوزها ممکن است جامع و کامل باشد، یعنی همه مجوزها و پروانه‌ها را دربرگیرد، یا این بازبینی می‌تواند گزینشی باشد، به این معنا که تمرکز بازبینی بر نوع خاصی از مجوزها باشد. در دسته‌بندی دوم، کشورها بر بازبینی‌هایی تمرکز می‌کنند که برای مثال، بیشترین مجوزهای درخواستی است، شروع یک کسب‌وکار بوده یا مجوزهای مرتبط با بخشی خاص باشد.

نماگرهای ساده عددی برای ابتکار عمل‌های کاهش مجوز، مانند تعداد یا درصد مجوزهای حذف شده، خیلی ساده باعث گمراهی می‌شود. برنامه‌های کاهش پروانه‌ها و مجوزها، در بسیاری از موارد، تنها فعالیت‌هایی ظاهری و سطحی است که به اصلاحات معنادار و درست منجر نمی‌شود، درست مانند هرس کردن شاخه‌های خشکیده یک درخت. طراحی یک برنامه دقیق احتمال به دست آوردن نتایج معنادار را افزایش می‌دهد. به نظر می‌رسد تصویب یک سیاست دقیق و روشن در مورد نحوه استفاده از پروانه و مجوز عامل محرک مهمی برای دستیابی به پیشرفت‌های اساسی است. از دیگر معیارهای کلیدی در این مورد می‌توان به نظارت سیاسی و پاسخگویی، تحلیل تطبیقی و اقتباس رویه‌های باز و شفافیت که فرصت‌های مؤثر برای مشارکت و پیشنهادهای عموم را اجازه داد، اشاره کرد.

ساده‌سازی اخذ مجوز کسب‌وکار می‌تواند با نتایج بسیار امیدبخش و قابل مشاهده در فرصت‌های زمانی کوتاه، به بسیج هواداران سیاسی برای انجام اصلاحات یاری برساند. در این راستا، ساده‌سازی اخذ مجوز کسب‌وکار اولین گام مهم در برنامه گسترده‌تر اصلاح مقررات خواهد بود.

---

### **تعیین سقف زمانی برای تصمیم‌گیری دولتی باعث کاهش هزینه‌های اداری و بهبود پاسخگویی می‌شود**

---

تنها بخشی از بار مالی اداری به هزینه‌های مستقیم بنگاه‌ها و شهروندان که مربوط به گردآوری اطلاعات مورد درخواست و پر کردن فرم‌ها و ارتباط با کارمندان ادارات، مربوط است. علاوه بر این، تأخیر زمانی و عدم قطعیت در فراهم ساختن اطلاعات یا پاسخ به درخواست‌ها، بر تعیین هزینه‌ها تأثیر دارند. تعیین سقف زمانی برای مدت زمانی که کارمندان دولتی و مقرراتگذاران پرونده‌ها را رسیدگی می‌کنند، اغلب به کاهش هزینه اداری برای بنگاه‌ها و شهروندان منجر می‌شود. رویکردهای مفید برای تشویق به رعایت سقف زمانی شامل پایش و ارائه گزارش در مورد عملکرد و اعمال مجازات‌هایی در صورت اجرا

نشدن جدی این برنامه‌هاست. استفاده از قاعده «سکوت علامت رضاست» یا «سکوت علامت عدم رضاست»<sup>۱</sup> در بسیاری موارد اطمینان خاطر اثربخش برای متقاضیانی فراهم می‌کند که در پی دستیابی به نتیجه‌ای به موقع در پاسخ به درخواست‌های خود هستند.

اما سقف زمانی همچنين ادارات را وادار به پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری بیشتر می‌کند و بار مالی اثبات را از متقاضی به مقررانگذار منتقل می‌نماید. این عوامل چه بسا تأثیرات مثبتی بر کارایی ادارات، فرآیندهای داخلی برای تصمیم‌سازی و اخذ اجازه کتبی داشته باشند.

---

**کمک‌های ویژه به «بنگاه‌های کوچک و متوسط» برای بسیاری از دولت‌ها از اولویت بالایی برخوردار است، اما شناسایی رویه‌های نویدبخش دشوار است**

---

کشورهای عضو OECD عموماً این دیدگاه را پذیرفته‌اند که بنگاه‌های کوچک و متوسط دارای اهمیت ویژه‌ای در اقتصاد هستند و توانایی آنها برای اجرای این نقش به صورت بالقوه، به واسطه بار مالی رعایت مقررات، به ویژه بار مالی اداری تضعیف شده است. این گزارش به تشریح سه رویکردی می‌پردازد که دولت‌ها برای رسیدگی به این مسائل استفاده می‌کنند.

- فراهم آوردن کمک‌ها و راهنمایی‌های ویژه برای یاری رساندن به بنگاه‌های کوچک و متوسط تا خود را با الزامات رعایت مقررات اداری تطبیق دهند،

- اصلاح الزامات اداری در جهت منعطف کردن آنها برای کسب‌وکارهای کوچک،

- حصول اطمینان از اینکه الزامات مقررانگذاری جدید و اصلاح شده، از ابتدا، به موضوعات رعایت مقررات کسب‌وکارهای کوچک حساس هستند. این موضوع مستلزم رویکردهای نهادی با سازمان‌های دولتی است که خود را وقف کمک به بنگاه‌ها و نمایندگی داشتن از آنها درون دولت کرده‌اند. علاوه بر این دربردارنده رویکردهای رویه‌گرایی است که از سازمان‌ها درخواست کنند توضیحاتی برای مقررات تأثیرگذار بر کسب‌وکارهای کوچک آماده کنند.

اغلب مبنای واقعی محدودی برای طرح برنامه‌های حمایتی ویژه از «بنگاه‌های کوچک و متوسط» وجود دارد. در بیشتر کشورهای عضو OECD، پژوهش‌های نسبتاً اندکی انجام شده است که رابطه بین کسب‌وکارهای کوچک و مقررانگذاری را نشان دهد. برای پاسخ دادن به برخی پرسش‌های اساسی، اطلاعات بیشتری باید درباره هزینه واقعی که کسب‌وکارهای کوچک با آنها مواجهند و کارآمدی سازوکارهایی مستقر شده برای حمایت از آنها دانسته شود. معضل اصلی این است که تا چه حد طراحی با کیفیت بالای مقررانگذاری اداری باید نسبت به نیازهای کسب‌وکارهای کوچک، پاسخگو باشند. ارزیابی

---

1. "Silence is Consent" or the "Silence is Denial" Rule



هرگونه پاسخگویی باید در مقابل این مسئله باشد که در صورت فقدان چنین حمایتی، خروجی چه خواهد بود. در نظر گرفتن «تبعیض مثبت» برای «بنگاه‌های کوچک و متوسط» ممکن است دارای اشکالاتی پویا<sup>۱</sup> باشد، بدین معنی که با فراهم کردن شرایطی که این شرکت‌ها انگیزه کافی برای رشد کردن فراتر از آستانه تعیین شده برای حمایت‌های ویژه را نداشته باشند یا از نظر راهبردی به محض اینکه کاستی‌ها برطرف شوند، آنها نیز از بین بروند. اما، آشکار است که اراده سیاسی بر ادامه و گسترش این برنامه‌ها کاملاً جدی است و تجربه‌های مربوط به اجرای این برنامه‌ها به تدریج انباشته می‌شود.

---

### تنوع رویکردهای تشکیلاتی

---

تنوع قابل توجهی در مدل‌های سازمانی کشورهایی که سیاست‌های ساده‌سازی اداری استفاده می‌کنند، وجود دارد. این گزارش، واحدها و نهادهای مختلف را در چهار طبقه دسته‌بندی می‌کند که عبارتند از: «نهادهای با هدف واحد»، «سازمان‌های ساده‌سازی اداری»، «سازمان‌های اصلاح مقرراتگذاری» و «کمیته‌های بیرونی» و از مزایای ویژه و اشکالات احتمالی هر مدل بحث می‌کند.

«نهادهای با هدف واحد» معمولاً برای پیشبرد مقرراتگذاری اداری در کسب‌وکارها و «بنگاه‌های کوچک و متوسط» به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرند. «سازمان‌های ساده‌سازی اداری» (با ترویج ساده‌سازی اداری به شکل فراگیر) کمتر شایع هستند و اغلب وقتی مورد استفاده قرار می‌گیرند که ساده‌سازی اداری به‌عنوان یک حوزه سیاستگذاری مستقل و با اولویت بالا مد نظر است و لزوماً در ارتباط یا تابع دستورکار گسترده‌تر اصلاح مقرراتگذاری نیست. مبنای نهادی هر دو رویکرد مرئی‌بودن و تحرک داشتن را فراهم می‌کند و به جذب منابع و متخصصان یاری می‌رساند.

بی‌تردید، استفاده از گروه‌های مشورتی بیرونی و موفقیت آن، به درجه‌ای که مشورت ارائه شده توسط گروه یا نیروی ویژه، از پشتیبانی سیاسی یا رهبری درون دولت برخوردار می‌شود بستگی دارد. معرفی «نیروهای ویژه» اغلب برای کاهش ویژگی‌های خصمانه‌ای است که تلاش‌های قبلی را شکل داده، و نمایندگی مسئولیت کلیدی برای ساده‌سازی مقرراتگذاری را به بخش‌های مختلف واگذار کرده است.

---

### جذابیت ریسک‌های ساده‌سازی اداری، دستورکار اصلاح مقرراتگذاری را مخدوش می‌کند

---

از دیدگاه مراجع اصلاح مقرراتگذاری، پیگیری سیاست‌های ساده‌سازی اداری اغلب رویکردی شدنی و عملگرا را ارائه می‌کند. ادغام ساده‌سازی اداری در سیاست‌های اصلاح مقرراتگذاری دولت منافع مهمی

به ارمغان می‌آورد. ساده‌سازی اداری اغلب به‌عنوان اقدامی سودآور برای همه طرفین و مناسب برای تقویت هواداران قوی اصلاحات از شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی، به ویژه «بنگاه‌های کوچک و متوسط» دیده می‌شود. در نبود مخالفت قوی از سوی صاحبان منافع تثبیت شده، ساده‌سازی اداری اغلب به‌عنوان اهرمی قوی برای سایر اصلاحات مقرراتگذاری به کار گرفته می‌شود. امکان به‌دست آوردن نتایج ملموس در زمانی نسبتاً کوتاه، به ویژه متناسب با چرخه سیاسی وجود دارد.

اما، همواره ریسک‌هایی وجود دارد که سیاست‌های ساده‌سازی اداری، چه بسا انرژی اصلاح‌طلبان را از اجرای برنامه‌های دقیق و باکیفیت مقرراتگذاری منحرف کنند. این گزارش پیشنهاد می‌کند که بهترین پایه و اساس برای توسعه و اولویت دادن به ساده‌سازی اداری در جایی به وقوع می‌پیوندد که این تلاش‌ها درون یک دستورکار مقرراتگذاری گسترده‌تر و باکیفیت ادغام شوند.

### ۱-۱. اهمیت مقرراتگذاری اداری

مقرراتگذاری اداری، ابزاری مهم برای حمایت از سیاستگذاری‌های عمومی در بسیاری از حوزه‌ها از جمله مالیات‌ستانی، ایمنی و حفاظت از محیط زیست تلقی می‌شود و یکی از سه دسته عمده مقرراتگذاری را تشکیل می‌دهد که دولت‌ها برای ترویج رفاه اجتماعی و اقتصادی بنگاه‌ها و شهروندان به کار می‌برد (بنگرید به کادر ۱). به‌طور کلی می‌توان گفت، این نوع از مقرراتگذاری، اطلاعات مورد نیاز است که دولت‌ها را به اعمال و اجرای اهداف مبتنی بر مقرراتگذاری، که دربرگیرنده کنترل سازگاری با این مقررات نیز می‌باشد، قادر می‌سازد. مقرراتگذاری اداری با تعیین چارچوب‌های بازاری که در آن مبادلات تجاری در محیطی رقابتی و کم‌هزینه انجام شوند منافع برای فعالیت‌های کارآفرینی به‌وجود می‌آورد. تجربه کشورهای عضو OECD نشان می‌دهد که مقرراتگذاری‌های اداری - مانند لغو برخی مقررات متعاقب مقررات‌زدایی - می‌تواند گام مؤثری برای ارتقای کارایی و نوآوری، افزایش انعطاف‌پذیری در تمام اقتصاد و امکان رشد بالقوه، و افزایش حق انتخاب و رفاه مصرف‌کننده باشد.

### مقرراتگذاری چیست؟

در کشورهای OECD، مقرراتگذاری به مجموعه گوناگونی از ابزارها اشاره دارد که دولت‌ها بدان وسیله الزاماتی را بر کسب‌وکارها و شهروندان وضع می‌کنند. مقرراتگذاری به سه دسته عمده تقسیم می‌شود:

- مقرراتگذاری‌های اقتصادی که به‌نحو مستقیم در تصمیم‌گیری‌های بازار مانند قیمتگذاری، رقابت، ورود به بازار و خروج از آن، مداخله می‌کنند.
- مقرراتگذاری‌های اجتماعی که از منافع عمومی مانند سلامتی، ایمنی، محیط زیست و انسجام اجتماعی حمایت می‌کنند.



- مقرراتگذاری اداری که شامل امور دفتری و تشریفات اداری که دولت‌ها از طریق آنها به گردآوری اطلاعات و اثرگذاری بر تصمیمات اقتصادی افراد می‌پردازند.

Source: OECD (1997), OECD Report on Regulatory Reform, Paris.

البته، همواره این ریسک وجود دارد که مقرراتگذاری‌های اداری مانع بروز نوآوری‌ها یا باعث ایجاد موانع غیرضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر مشروعیت مقررات محسوب شوند. هرچه مقرراتگذاری‌ها پیچیده‌تر و وابسته به اطلاعات می‌شوند، بسیاری از هزینه‌های مبتنی بر آنها نیز به شهروندان و کسب‌وکارها منتقل می‌شود، این انتقال در قالب‌های مختلفی همچون پر کردن فرم‌ها، درخواست مجوزها، ارائه گزارش‌ها، مطلع کردن دولت و حفظ سوابق صورت می‌گیرد. در برخی موارد، این شیوه‌ها به حدی رشد می‌کنند که تبدیل به اموری بی‌ربط و مایه زحمت شده و بارهای مقرراتی غیرضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر» ایجاد می‌کنند. انباشته شدن مقررات و تشریفات متعدد اداری در سازمان‌های گوناگون و لایه‌های مختلف دولت باعث کند کردن فرآیند پاسخ‌دهی به کسب‌وکارها، انحراف منابع از سرمایه‌گذاری‌های مولد، کاهش شفافیت و پاسخگویی، مانعی برای ورود منابع به بازارها، کاهش نوآوری در زمینه ایجاد مشاغل تازه و دلسرد شدن کارآفرینان خواهد شد.

مقرراتگذاری‌های اداری باعث تحمیل هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم می‌شوند. هزینه‌های اداری مستقیم، دربرگیرنده وقت و هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های مورد نیاز برای رعایت مقررات می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم یا پویا، زمانی به وجود می‌آیند که مقررات (اداری)، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش می‌دهد. تعدد و پیچیدگی تشریفات اداری و کاغذبازی‌ها، یکی از شایع‌ترین شکایت‌های صاحبان کسب‌وکار و شهروندان را در کشورهای عضو OECD تشکیل می‌دهد. در نهایت، عدم رسیدگی به این شکایت‌ها می‌تواند تأثیرات گسترده‌تری بر مقامات مقرراتگذار حکومت داشته باشد. با غیرمنطقی شدن هزینه مقرراتگذاری اداری، میزان رعایت مقررات تنزل کرده و سطح عمومی احترام به قانون تضعیف خواهد شد. چنین جریان پویایی، اثربخشی مقرراتگذاری را به‌عنوان ابزار دستیابی به هدف‌های سیاستی در معرض خطر قرار خواهد داد.

دولت‌ها با تشخیص این چالش‌ها، در دو دهه اخیر به طور روزافزون بر تلاش به بازنگری و ساده‌سازی مقرراتگذاری اداری متمرکز شده‌اند. تلاش برای بهبود کارایی مبادلات با شهروندان و کسب‌وکارها، دربرگیرنده موارد متعددی است، از جمله: حذف آیین‌نامه‌های متروک یا متناقض، بهبود دستورالعمل‌های مربوط به مقرراتگذاری اداری و معرفی ابزارهای جدید برای کاهش و سنجش تأثیر مقرراتگذاری اداری. این گزارش به بازبینی سیاست‌ها، ابزارها و شیوه‌هایی می‌پردازد که کشورهای عضو OECD، برای ساده‌سازی مقررات اداری که بر کسب‌وکارها، شهروندان و بخش عمومی تحمیل می‌شود، به کار گرفته‌اند.

هدف از ارائه این گزارش آن است که نگاهی اجمالی در مورد تجربیات و شیوه‌های نویدبخش برای سیاستگذاران در کشورهای عضو و غیرعضو OECD فراهم شود تا الهام‌بخش آنان در اجرا و توسعه سیاست‌های ساده‌سازی اداری باشد. برای این منظور، گزارش به برخی جزئیات در مورد ابزارها و شیوه‌های به کارگرفته شده مشترک می‌پردازد، از جمله:

- پنجره‌های واحد (فیزیکی و نیز الکترونیکی)،
- ساده‌سازی فرآیندهای 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،
- به‌کارگیری سازوکارهای فناوری‌های اطلاعات - محور، یعنی درگاه‌های مبتنی بر وب و پایگاه‌های داده.<sup>۱</sup>

فناوری‌ها و تفکرات خلاقانه در بسیاری از حوزه‌ها می‌تواند به رویکردهای جدید و مؤثرتر به مقرراتگذاری اداری منجر شود.

عبارت «ساده‌سازی اداری» در این گزارش، 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. رویکرد تحلیلی گزارش، متضمن توجه به فعالیت‌های ساده‌سازی اداری است که هدف آنها، بهبود مدیریت دولت‌ها در مورد اطلاعات ضروری است که بر صاحبان کسب‌وکار، شهروندان و بخش عمومی تحمیل می‌کنند. بهبود مدیریت دولت‌ها در مورد اطلاعات ضروری می‌تواند تأثیرات اقتصادی چشمگیری در آزاد کردن زمان و منابعی داشته باشد که تحت تأثیر مقرراتگذاری و نیز تحت تأثیر بهبود تخصیص منابع قرار می‌گیرند. حتی می‌توان آثار دیگری نیز برای آن متصور شد، یا در واقع، می‌توان این حرکت را ناشی از اهداف دیگری از جمله بهبود شفافیت و پاسخگویی مقرراتگذاری اداری در نظر گرفت.

ساده‌سازی اداری در کشورهای عضو OECD در ابتدای امر با آرزوی بهبود به‌صرفه بودن مقرراتگذاری‌های اداری آغاز شد. اما، همان‌گونه که گزارش نشان خواهد داد، بسیاری از ابزارها و شیوه‌های به‌کار رفته برای بهبود به‌صرفه‌بودن مقررات اداری، به اندازه‌گیری میزان ارتقای شفافیت و پاسخگویی، یا حمایت از آن منجر شدند.

ساده‌سازی اداری را می‌توان به عنوان سیاست‌ها و ابزارهای به‌کار رفته برای تسهیل مدیریت دولت



در اطلاعات مورد نیاز در سه حوزه زیر در نظر گرفت:

- انتشار اطلاعات، به این معنا که اطلاعات مورد نیاز مربوط به مقررات را ساده‌تر و به‌صرفه‌تر در دسترس گروه‌های هدف مربوطه قرار می‌دهند،
- جنبه‌های تراکنشی، به معنای قادر ساختن و تسهیل اطلاعات تبادل شده مربوط به مقررات بین مراجع دولتی و صاحبان کسب‌وکارها و شهروندان، برای مثال در هنگام اخذ مجوز برای شروع به کار شرکت، پر کردن اظهارنامه‌های مالیاتی، یا تمدید گواهینامه رانندگی.
- ذخیره‌کردن اطلاعات<sup>۱</sup>، به معنای ابزارها و راهبردهای مورد استفاده برای ذخیره‌کردن و به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات مورد نیاز در ارتباط با مقررات‌های اداری و سایر انواع مقررات‌گذاری‌ها.

## ۱-۲. ساده‌سازی اداری و سیاست‌گذاری‌های مقررات‌گذاری باکیفیت

ساده‌سازی اداری به بخش یکپارچه‌ای از سیاست‌های اصلاح مقرراتی دولت‌ها تبدیل شده است. امروزه بسیاری از دولت‌ها این موضوع را به عنوان جنبه‌ای کلیدی برای تضمین کیفیت مقررات در نظر می‌گیرند. بخشی از این موضوع به دلیل پیچیدگی مقررات‌گذاری‌ها و در نتیجه اغلب در مورد هزینه‌های تحمیل شده توسط آنهاست. اما علاوه بر این، بهبود و توسعه ابزارهای جدید نیز دلیل دیگری برای ساده‌سازی اداری است، به‌طور مشخص ابزارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات، که امکانات بی‌سابقه‌ای برای ارتباط گسترده‌تر و مؤثرتر در تعاملات مربوط به مقررات بین دولت، کسب‌وکارها و شهروندان فراهم می‌کند. در گزارش سال ۱۹۹۷ کشورهای عضو OECD در مورد اصلاح مقررات توصیه شده است که دولت‌ها مقررات دست‌وپاگیر و تشریفات دولتی را به عنوان یک گام از مجموعه یکپارچه ۹گانه راهبردهای مربوط به بهبود کیفیت مقررات، کاهش دهند.<sup>۲</sup> این توصیه اهمیت بالقوه ابزارهای جدید و بهبود یافته- و به‌طور مشخص آن دسته از ابزارهایی که مبتنی بر اطلاعات و فناوری‌های ارتباطی هستند- را برای کم هزینه کردن مقررات به رسمیت می‌شناسد.

در حال حاضر تقریباً تمام کشورهای عضو OECD، برنامه‌هایی با تمرکز بر کاهش هزینه‌های مبادله‌ای مقررات‌گذاری را آغاز کرده‌اند. شایع‌ترین آنها، برنامه‌هایی هستند که قصد ساده‌سازی مقررات‌گذاری‌های اداری را دارند. در سال ۲۰۰۰، از بین ۲۸ کشور پیمایش شده عضو OECD، ۲۶ کشور اظهار داشتند که دارای یک برنامه دولتی برای کاهش هزینه‌های خدمات اداری هستند. تصویر ۱ برخی از مشخصات اصلی این برنامه‌ها را فهرست کرده است. آشکارا فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات گسترده‌ترین اقدامات محسوب می‌شوند: هر کشوری که دارای یک برنامه ساده‌سازی اداری است از چنین

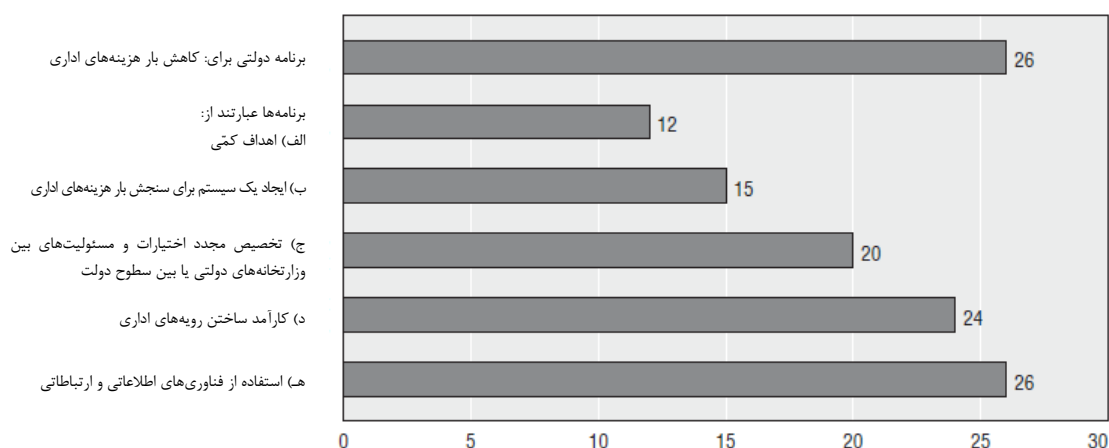
1. Stocking Information

2. See OECD (1997a), Similar Recommendations Can be Found in the 1995 Recommendation of the OECD Council on Improving the Quality of Government Regulation, OECD, Paris.

اقداماتی بهره می‌برد. علاوه بر این، پیمایش نشان می‌دهد که این برنامه‌های اداری دربرگیرنده «بهبود کردن رویه‌های اداری دولتی» هستند، به معنای بازمهندسی فرآیند و «بازتخصیص اختیارات بین بخش‌های مختلف دولت و / یا سطوح مختلف دولت». اما سنجش هزینه‌های اداری موجود و تثبیت اهداف مشخص، کمتر مورد استفاده قرار گرفته است. تقریباً در نیمی از کشورهای حاضر در پیمایش، برنامه‌های ساده‌سازی اداری بدون وجود نظام جایگزین برای سنجش هزینه‌های اداری اجرا شده است. تنها ۱۲ کشور از بین ۲۸ کشور پیمایش شده اهداف کمی برای کاهش هزینه‌های اداری خود در نظر گرفته‌اند.

مطالعات متعدد، که شامل برخی از مطالعات انجام شده توسط کشورهای عضو OECD نیز می‌شود، نشان می‌دهد که کسب‌وکارهای کوچک به گونه‌ای نامتناسب تحت تأثیر مقررات دست‌وپاگیر قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup> ناگزیر، هزینه‌های متناسب با این مقررات برای «بنگاه‌های کوچک و متوسط» بیشتر است، زیرا عنصر هزینه ثابت لزوماً مهمی در این الزامات وجود دارد. از جنبه رقابتی قضیه هم که نگاه کنیم، بنگاه‌های کوچک‌تر با احتمال بیشتری ظرفیت کمتری برای تحمل مخارج غیرمولد دارند. گردش مالی این مؤسسات کمتر از آن است که با توجه به مخارج ثابت و منابع کمتر خود - آن‌گونه که شرکت‌های بزرگ قادرند - قادر به تحمل و جذب افزایش هزینه‌های مرتبط با مقررات دست‌وپاگیر باشند، بسیاری از کشورهای عضو OECD به این نتیجه رسیده‌اند که «بنگاه‌های کوچک و متوسط» با فراهم کردن سهم زیادی از مشاغل جدید و بر عهده گرفتن سهم مهمی در نوآوری، نقشی متمایز در رشد اقتصادی ایفا می‌کنند. به همین دلیل، این بنگاه‌ها غالباً مورد توجه و تمرکز ویژه فعالیت‌های ساده‌سازی اداری دولت‌ها هستند.

### تصویر ۱. جنبه‌های مختلف راهبردهای کشورهای OECD برای کاهش هزینه‌های اداری (۲۸ کشور)



Source: PUMA/OECD (2000/2001), Responses to the Survey on Regulatory Capacities in OECD Countries, Paris.

1. OECD (2001); OECD (2000a).



### ۳-۱. داده‌ها و مطالعات کشوری پشتیبان گزارش

این گزارش بر منابع متعددی متکی است. اول، مبتنی بر نمونه‌ها و تجربیات گزارش شده در هفت کشور مورد مطالعه - استرالیا، فرانسه، هلند، مکزیک، کره جنوبی، انگلستان و ایالات متحده - است که در سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ انجام شده است. مطالعات مربوط به این کشورها در بخش موردکاوی این گزارش ارائه شده است.

دوم، در تاریخ ۱۸ و ۱۹ ماه اکتبر ۲۰۰۱، همایش کارشناسان در دفتر مرکزی OECD در پاریس برگزار شد که در آن نسخه‌های پیش‌نویس مطالعات مربوط به کشورها مورد بحث قرار گرفته و با تجربیات سایر کشورهای عضو تکمیل شد. در این همایش، کارشناسان ۲۱ کشور عضو حضور داشتند.<sup>۱</sup> سوم، گزارش بر اساس مطالعات انجام شده در ۱۸ کشور عضو OECD تا آن تاریخ درباره اصلاح مقررات در این کشورها به عنوان بخشی از برنامه کشورهای حوزه OECD در اصلاح مقررات ارائه شد.<sup>۲</sup> پوشش‌دهی کشورهای مشارکت‌کننده در این گزارش با توجه به استفاده بسیاری از روش‌ها در کشورهای عضو OECD کامل نیست. انتخاب نمونه‌ها، در مقیاسی گسترده، منعکس‌کننده نظر گزارشگرهای مقدماتی کشورها و انتخاب مجموعه‌ای از رویه‌های خوب است.

### ۲. سازوکارهای مبتنی بر فناوری اطلاعات برای کاهش بار مالی اداری

#### مقدمه

در بین بسیاری از کشورهای عضو OECD، عامل محرک اصلی در برنامه‌های ساده‌سازی اداری، به‌کارگیری نوآوری‌های ارائه شده در فناوری اطلاعات است. مطالعات موردی کشورها تأیید می‌کند که بهره‌برداری از فناوری اطلاعات در مورد تعاملات در داخل نهادهای دولتی و بین آنها و نیز بین نهادهای دولتی و بنگاه‌های اقتصادی و شهروندان، مهمترین عامل توانمند کردن ساده‌سازی اداری است. در این راستا، فناوری اطلاعات در سه حوزه بنیادین مورد استفاده قرار می‌گیرد:

- برای تسهیل بهره‌برداری از سیستم‌های پیچیده درون نهادهای دولت، مانند نهادهای مرتبط با مزایای رفاهی، مالیات و برنامه‌های اعطای مجوز.
- برای کمک به اتصال داخلی بین نهادهای دولت.
- برای بهبود ایجاد رابطه بین دولت و شهروندان و کسب‌وکارهای فردی.

راهبردهای ساده‌سازی اداری مبتنی بر ابزارهای فناوری اطلاعات، متعدّدند. بسیاری از پیشرفت‌های به دست آمده از طریق معرفی و پالایش این راهبردها در تارنماهای مربوط به نهادهای دولت قابل

1. See [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov)

2. See also OECD, 2002.

مشاهده است و نشان می‌دهد در چند سال اخیر توسعه قابل ملاحظه‌ای صورت گرفته است. در بین مهمترین کاربردهای فناوری اطلاعات که 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)<sup>۱</sup>

- 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.
- بهینه‌کردن انعقاد قراردادهای دولتی.

در این بخش به بحث درباره جنبه‌های مهم برنامه‌های فناوری اطلاعات دولت با تمرکز بر ساده‌سازی اداری پرداخته خواهد شد. برخی دیگر از این فنون، در بخش‌های دیگر با جزئیات شرح داده خواهد شد (برای مثال، پنجره‌های واحد، روش‌شناسی‌هایی برای تخمین بار مالی اداری و ساده‌سازی فرآیند اخذ مجوز و پروانه).<sup>۲</sup>

## ۲-۱. شیوه‌ها و تجربه‌ها

### ۲-۱-۱. برنامه‌های دولت الکترونیک

برنامه‌هایی برای ترویج «دولت الکترونیک» در سطح دولت‌ها رایج شده است. برنامه‌های دولت الکترونیک، راهبردهای فراگیری برای اعمال فناوری‌های اطلاعاتی کلیدی در سراسر بخش‌های دولتی با روشی راهبردی و هماهنگ هستند. معیارهای کلیدی این برنامه‌ها عموماً عبارتند از:

- الف) افزایش ارتباط با مشتری با تسهیل دسترسی عمومی به ادارات دولتی از طریق اینترنت،
  - ب) مدرن کردن عملیات بخش دولتی با استفاده از عملیات برخط برای افزایش کارایی و عملکرد بهتر،
  - ج) افزایش فوریت و کارآمدی ارتباطات بین ادارات، برای مثال به وسیله توسعه یک «شبکه داخلی» امن.
- این اهداف که در برنامه‌های دولت الکترونیک گنجانیده شده است، کاملاً در راستای ساده‌سازی اداری بوده و از آن حمایت می‌کند. در واقع، بسیاری از فعالیت‌های دولت الکترونیک، در پی طرح کلی ساده‌سازی اداری است. به‌طور فزاینده‌ای، سیاست‌گذاری‌های ساده‌سازی اداری صراحتاً به عنوان بخشی

۱. Intranet: شبکه ارتباطی محلی یا محدود، به ویژه شبکه ای خصوصی که با استفاده از پروتکل های مربوط به اینترنت و به ویژه تکنولوژی وب برای ساماندهی شبکه استفاده می‌کند. ورود به این شبکه برای حفظ امنیت بیشتر برای عموم آزاد نیست (م).

2. See OECD (2003b) and the e-government Programme of OECD's Public Governance and Territorial Development Directorate, [www.oecd.org/gov](http://www.oecd.org/gov).



مهم از برنامه‌های دولت الکترونیکی دولت‌ها درمی‌آیند. ساده‌سازی اداری توسط سیستم‌های دولت الکترونیکی در درجه اول از طریق بهبود دسترسی به اطلاعات و خدمات و ایجاد سرویس‌های دولتی یکپارچه‌تر ارائه می‌شود. دو نمونه از راهبردهای دولت الکترونیکی به شرح زیر هستند:

- اولویت‌های راهبردی استرالیا برای دولت الکترونیکی شامل معیارهای متعددی است که ارتباط نزدیکی با ساده‌سازی اداری دارند. اول، سازمان‌ها باید از فرصت‌هایی که اینترنت فراهم می‌کند، کاملاً بهره‌برداری کنند. دوم، اولویت اصلی، تسهیل فعالیت توانمندسازهایی مانند تأییدکننده‌های هویت، استانداردهای ابر داده<sup>۱</sup>، نشر الکترونیکی و دستورالعمل‌های نگهداری سوابق، قابلیت دستیابی، حریم خصوصی و امنیت است سوم، تسهیل خدمات بین‌سازمانی است.<sup>۲</sup> تمرکز اصلی بر یکپارچه‌تر کردن و قابل دسترسی کردن خدمات، بهبود کیفیت خدمات با پاسخگوتر شدن در برابر نیازهای مشتری و فراهم کردن خدمات دولتی مقرون به‌صرفه‌تر است.

- در فرانسه، از سال ۱۹۹۸، کمیسیون ساده‌سازی اداری (COSA)، مسئول ارائه کمک به توسعه خدمات عمومی برخط و محتوای خدمات ارائه شده است. سازمان جدیدی در فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی (ATICA) مسئول ارائه حمایت‌های فنی برای معرفی فناوری‌های اطلاعاتی جدید در حوزه اداری است. علاوه بر این، باشگاهی برای صاحبان سایت‌های عمومی تأسیس شده است و یک تارنمای بیرونی برای مبادله اطلاعات، به اشتراک گذاشتن تجربه‌ها و ادغام شیوه‌های خوب راه‌اندازی شده است.

## ۲-۱-۲. درگاه‌های متمرکز دولتی

در ارتباط با مطالب بالا، استقرار درگاه‌های اطلاعاتی متمرکز دولتی معیاری کلیدی در بسیاری از برنامه‌های دولت الکترونیکی است. در واقع با ایجاد درگاه‌ها تلاش می‌شود تا یک نقطه دسترسی ایجاد شود که از طریق آن شهروندان یا کارآفرینان بتوانند تمام اطلاعات دولتی مربوط را یافته و در نهایت طیف گسترده‌ای از مبادلات با دولت را هدایت کنند. در نسخه‌های بسیار پیچیده‌تر این درگاه‌ها، مبادلات مقرراتگذاری شده با نوآوری‌هایی ساده شده است. برای مثال، با ایجاد فرم‌هایی که با اطلاعات قبلی دولت از شرکت‌ها به‌طور خودکار پر می‌شوند. علاوه بر این، یک نقطه دسترسی الکترونیک مرکزی، کارآفرینان را فعالانه از خدمات و تعهدات آگاه می‌کند. مزیت دیگر این سیستم در این است که انواع معینی از اطلاعات را باید تنها یک بار تسلیم کرد. در ادامه، چند مثال از این درگاه‌های متمرکز دولتی معرفی شده است:

۱. "Metadata" را غالباً به‌عنوان اطلاعاتی در مورد اطلاعات تعریف می‌کنند. اطلاعات ساختاری که استفاده یا مدیریت منابع اطلاعاتی را تشریح کرده و یا بازیابی آنها را ساده‌تر می‌کند. بهترین مثال برای ابر داده (متادیتا)، سیستم کاتالوگ‌نویسی کتابخانه‌ها برای بازیابی کتاب‌هاست که کتاب‌ها را براساس نام اثر، نام نویسنده، موضوع و محل قرار گرفتن کتاب در قفسه‌ها دسته‌بندی می‌کند (م).

2. See at [www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm](http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/index.htm).

- سایت [FirstGov.gov](http://FirstGov.gov) در ایالات متحده، راه ورود اصلی و رسمی برای دسترسی به تمام اطلاعات دولتی در آمریکا است. در این سایت ۲۰۰۰۰ وبسایت دولتی با تمرکز بر موضوع یا مشتری در یکجا گرد آمده‌اند. این سایت به مشتریان کمک می‌کند تا از امکان داد و ستد با دولت برخوردار شده و به صورت برخط یا تلفنی یا به وسیله نامه الکترونیکی و یا حضوری آن را به انجام برسانند. در صفحه ورودی، کاربران این امکان را دارند که یکی از سه موضوع اصلی این دروازه‌ها (شهروندان، کسب‌وکار و کارمندان دولت) را برگزینند.

- نقشه راهنمای کشور کره برای درخواست‌های غیرنظامی در سایت درگاه سراسری دولت، به نحو نظام‌مند به بیش از ۴۰۰۰ درخواست طبقه‌بندی شده است. براساس پیمایشی که توسط شهرداری سنول با حضور ۱۲۴۵ شهروند انجام شد، ۸۴/۳ درصد پاسخ دادند که این سیستم برخط برای رسیدگی به درخواست‌ها به دستیابی به شفافیت کمک می‌کند و ۷۲/۳ درصد اظهار داشتند که با منافع آنها سازگار است. این درگاه همچنان در حال توسعه است و دولت انتظار دارد که با استقرار سیستم به طور کامل، ۱/۲ تریلیون وون کره (۹۱/۷ میلیون دلار آمریکا) در سال در هزینه‌ها صرفه‌جویی شود.

- در فرانسه، ارائه خدمات برخط با معرفی یک درگاه ارتباطی ملی در اکتبر سال ۲۰۰۰ که دسترسی برخط به فرم‌های اداری را ممکن می‌کند (دسترسی به ۱۰۰۰ فرم از ۱۶۰۰ فرم تضمین شده است). امید می‌رود در سال ۲۰۰۵ بیشتر خدمات عمومی قابل ارائه به صورت برخط باشند. در سال ۲۰۰۰، حدود ۲/۵ میلیون نفر توانستند مالیات بر درآمد خود را به صورت برخط تعیین کنند. در حال حاضر، هر هفته پنج میلیون پرونده مراقبت‌های بهداشتی در شبکه‌های مربوط به خدمات سلامتی و اجتماعی در حال تبادل است که پزشکان را به سازمان‌های تأمین اجتماعی مرتبط می‌کند.

### ۳-۱-۲. درگاه‌های تخصصی

در بسیاری از کشورها، درگاه‌های تخصصی بیشتری مورد استفاده قرار می‌گیرد. این درگاه‌ها با درگاه‌های عمومی که در بالا به آنها اشاره شد تفاوت دارند، به این صورت که هدف آنها مشارکت در امور مربوط به زیرمجموعه مشخصی از گروه‌های «مشتریان» دولت‌هاست. برخی از این گروه‌ها مشتمل بر کسب‌وکارهای کوچک به طور عام و در بعضی موارد، کسب‌وکارهای فعال در یک بخش یا صنعت خاص است. این درگاه‌های تخصصی اغلب ارتباط نزدیکی با درگاه‌های متمرکز دولتی، آن گونه که در بالا اشاره شد، دارند و گاهی نتیجه بزرگ شدن این درگاه‌های عمومی هستند. در این راستا، گاهی تلاش می‌کنند تا منطقی را که پشت این درگاه‌های متمرکز نهفته است توسعه داده و این کار را با به کار بستن این اصول بر طیف خاصی از گروه‌بندی‌ها انجام می‌دهند. نمونه‌هایی از این درگاه‌های تخصصی عبارتند از:

- در دانمارک درگاه دولتی [Indberetning.dk](http://Indberetning.dk) بررسی اجمالی از تمام تعهدات گزارش شده برای کسب‌وکارها را ارائه می‌دهد و در عین حال به عنوان پایه و اساس برای گزارش‌دهی‌های واقعی نیز



به کار گرفته می‌شود. این درگاه سازوکارهای مدیریت اطلاعات گسترده‌ای را فراهم می‌کند که توسط آن کسب‌وکارها می‌توانند تعهدات گزارش‌دهی را شناسایی، جداسازی و انجام دهند. خدمات «چه می‌شود اگر...» مبتنی بر مشخصات خاص، اطلاعاتی در مورد الزامات گزارش‌دهی در صورت تغییرات خاص در کسب‌وکارها فراهم می‌کند.

- مثال قابل ذکر دیگر نقطه ورود کسب‌وکارها (BEP) در استرالیا است که اطلاعاتی به هم پیوسته را در قالبی کاربرپسند و در طیف گسترده‌ای از موضوعات فراهم می‌کند، شامل مالیات‌ستانی، استخدام، برنامه‌ریزی برای کسب‌وکار و تأمین مالی، روابط در محل کار، مزایای بازنشستگی و واردات و صادرات.

- در حالی که هدف نسخه استرالیایی، کاربران تمام کسب‌وکارها هستند، سایر نسخه‌ها همچنان در حوزه تخصصی‌تری فعالیت می‌کنند. برای مثال می‌توان سیستم عملیاتی و اداری برای پشتیبانی از واردات (OASIS) در اداره غذا و داروی آمریکا (FDA) را نام برد که برای واردکنندگان غذا، دارو، مواد آرایشی و تجهیزات پزشکی به ایالات متحده مورد استفاده قرار می‌گیرد. OASIS در واکنش به مشکلات ناشی از واردات محصولات فاسدشدنی و به‌طور خاص، وجود سیستم تأیید دستی که اغلب مستلزم تأخیرهای چندروزه برای تأیید بود، ایجاد شد. تحت نظر OASIS، اسنادی که واردکنندگان به‌صورت الکترونیکی تسلیم می‌کنند، به سرعت توسط کارمندان FDA روی کامپیوترهای شخصی مورد بررسی قرار می‌گیرد. FDA تصمیم‌های مربوط به پذیرش خود را در عرض چند دقیقه به واردکنندگان بازمی‌گرداند. در حال حاضر ۸۵ درصد از محموله‌های کشتی‌ها بدون اسناد کاغذی جابجا می‌شوند. با OASIS، واردات به‌طور مداوم در سراسر کشور جریان دارد. براساس مطالعه‌ای که توسط بوز، آلن و هامیلتون<sup>۱</sup> انجام شده است، صنعت واردات دستکم ۱/۲ میلیارد دلار آمریکا در طول هفت سال فعالیت OASIS صرفه‌جویی خواهد کرد.

- در بلژیک، «درگاه تأمین اجتماعی»<sup>۲</sup>، اطلاعات مربوط به قوانین رفاهی همچنین فرم‌های درخواست برای ثبت نام برخط (برای شروع کار ساخت‌وساز، اعلام استخدام و غیره)، همراه با روش‌های محاسبه و نمونه‌هایی از چگونگی محاسبه حق بیمه شرکت‌ها در امور مربوط به تأمین اجتماعی در دسترس قرار داده است. استفاده از روش‌های الکترونیک برای اعلام استخدام نیروی کار، تأثیر چشمگیری در کاهش هزینه‌های اداری در کسب‌وکارهای مردم بلژیک داشته است.

- در آمریکا، یک گزارش تازه در مورد «دولت الکترونیک» به مثال‌های بی‌شمار دیگری در زمینه استفاده پرفایده از وب سایت‌های دولتی که برای شهروندان طراحی شده‌اند، اشاره می‌کند. یکی از مثال‌های مطرح شده این است که در سال ۲۰۰۰، دانشجویان بیش از دو میلیون فرم درخواست تقاضای

1. Booz, Allen and Hamilton

2. Social Security Portal

کمک‌های مالی برای دانشکده را از بخش خدمات برخط وزارت آموزش آمریکا پر کرده‌اند. دو مطالعه مستقل دیگر در مورد دولت الکترونیک نیز افزایش محبوبیت وبسایت‌های دولتی را توصیف کرده‌اند. مطالعات نشان می‌دهد (در سال ۲۰۰۱) ۵۱ درصد از تمام مردم آمریکا به یک وبسایت دولتی سر زده‌اند. بسیاری از این بازدیدکنندگان (۸۰ درصد) از محتویات این سایت‌ها راضی بوده و ۴۹ درصد اعلام کرده‌اند که اینترنت شیوه تعامل آنها با دولت فدرال را بهبود بخشیده است.

#### ۴-۱-۲. ثبت اینترنت-محور تشریفات اداری

فناوری اطلاعات دولت‌ها را قادر می‌سازد که از اینترنت به‌عنوان مبنایی برای ثبت تشریفات اداری تحمیل شده بر شهروندان و کسب‌وکارها استفاده کنند. این ابزار کاربران را قادر می‌سازد که تمام فرم‌های لازم را به‌صورت برخط به دست بیاورند. برای مثال:

- **مکزیک** «ثبت فدرال تشریفات اداری و خدمات» را بر روی اینترنت ایجاد کرده است. این سایت در بردارنده رویه‌های اصلی مورد نیاز و الزامی توسط تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های فدرال برای شهروندان و کسب‌وکارهای خصوصی است. با ثبت نام در آن، کاربران قادر می‌شوند به تمام فرم‌های کسب‌وکار به‌صورت برخط دسترسی پیدا کرده و برخی معاملات با وزارت اقتصاد را به‌صورت الکترونیکی انجام دهند. علاوه بر این خدمات مشاوره‌ای نیز برای کاربران در دسترس است. این سیستم شامل بیش از ۳۴۰۰ مدخل، همراه با لینک به تعدادی از ثبت تشریفات دولتی و اطلاعات ملی و بین‌المللی در مورد فرآیندهای بهبود مقررات است.

- در **اسپانیا**، بازنگری تمام تشریفات اداری در سال ۱۹۹۲ آغاز و نتیجه آن با انتشار فهرستی از تشریفات اداری موجود در سال ۱۹۹۵ اعلام شد. این فهرست متعاقباً به‌روز شده و در سال ۱۹۹۷ در اینترنت در دسترس قرار داده شده است. فهرست کنونی، تشریفات اداری را طبقه بندی کرده و اطلاعاتی در مورد اهداف این تشریفات، مبنای قانونی آنها، واحد اداری مسئول، محدودیت زمانی برای پاسخگویی و تأثیر عدم پاسخگویی ارائه می‌دهد. برنامه پیشرفت‌های آینده شامل توانایی بیشتر در جستجوی موضوعات و انتشار راهنمای کاربرپسند در یافتن تشریفات اداری است.

- در **یونان**، منشأ برنامه ARIADNE به هدف تسهیل دسترسی به اطلاعات برای افرادی برمی‌گردد که در جزایر مختلف دریای اژه زندگی می‌کردند. پیش از آن، دریافت و تسلیم فرم‌های دولتی دو روز یا بیشتر طول می‌کشید، زیرا شهروندان مجبور بودند به محل استقرار فرمانداری که در جزیره اصلی بود، سفر کنند. ایده اصلی، استفاده از اینترنت برای دسترسی به فرم‌های اداری مورد نیاز و پر کردن آنها برای هر گواهینامه و مجوزی بود. اجرای برنامه مستلزم طراحی مجدد بیش از ۳۰۰ فرم درخواست و قرار دادن آنها در اینترنت بود. در پایان سال ۲۰۰۰، برنامه شامل تمام اسنادی بود که برای شهروندان در سراسر یونان در درخواست‌های دولتی لازم بود. در حال حاضر این برنامه در حال فعالیت



در شهرداری‌های جزایر دریای اژه است و دسترسی به پایانه‌های رایانه‌ای را برای همه شهروندانی که به اینترنت متصل نیستند، فراهم می‌کند. سودمندی آشکار این ابزار تسهیل برای جزایر، توجهات را به سمت فراهم کردن دسترسی مشابهی برای کسانی که در جزیره اصلی زندگی می‌کنند جلب کرده است. این برنامه در حال حاضر در حال توسعه به سایر مناطق یونان است.

#### ۵-۱-۲. معاملات مقرراتگذاری شده<sup>۱</sup> اینترنت-محور

در برخی موارد، ثبت الکترونیکی این امکان را برای کاربران فراهم می‌سازد که تمام یا بخشی از تشریفات اداری را به صورت الکترونیکی انجام دهند. این ابتکارات مبتنی بر ایده گسترش منطق ارائه اطلاعات الکترونیکی به «شرکت تسویه وجوه»<sup>۲</sup> یا پنجره‌های واحد برای دریافت مجوزها یا سایر تشریفات اداری است. کاربرد پیشرفته از برنامه مقررات معاملاتی اینترنت-محور، تأیید کسب و کارهای رایانه - محوری است که به صورت ساده و مؤثر یک نقطه ارتباطی واحد را برای همه موضوعات مرتبط با درخواست مجوزهای کسب و کار، تأییدیه‌ها و مسائل مرتبط با بخش‌ها یا فعالیت‌ها در کسب و کارهای هدف فراهم می‌کند.

- در حال حاضر **استرالیا** در حال اجرای طرح قانونی ملی برای دریافت اجازه برای به رسمیت شناختن قانونی معاملات مقرراتگذاری شده (درخواست مجوز، تمدید آنها و غیره) است که از طریق اینترنت هدایت می‌شوند. یکی از ابتکارهای افزوده مرتبط، توسعه فناوری امضای الکترونیک ایمن است. استرالیا از قبل دو نسخه آزمایشی از «بسته‌های مصوب کسب و کار» (BAP) را به اجرا درآورده است. نسخه‌های آزمایشی وب-محور که تا به حال اجرا شده‌اند تنها بر یک بخش صنعتی مبتنی بوده‌اند: پرورش آبزیان. یک مطالعه ارزیابی کننده در مورد BAP در تاسمانی که در سال ۱۹۹۹ انجام شده است، نشانگر آن است که صرفه‌جویی در زمان در ارائه اطلاعات توسط سازمان‌ها به متقاضیان بالغ بر ۱ تا ۲ ساعت در هر جستار بوده است.

- نمونه‌های موجود در **ایالات متحده** شامل دو سیستم مبتنی بر رویکرد «پنجره‌های واحد ارائه مجوز» است که توسط وزارت تجارت اجرا می‌شود. خدمات ارائه مجوز دریایی و شیلات ملی، سازمان‌ها را قادر می‌سازد که سفارش مشتری‌ها و شرکای برخط را دریافت کرده و با آنها دادوستد کنند، هم از طریق نرم‌افزار کاربردی کسب و کار با مصرف کننده و هم نرم‌افزار کاربردی کسب و کار با کسب و کار. فرآیند ساده شده نرم‌افزار کاربردی شبکه (SNAP) یک سیستم خودکار برای تسلیم درخواست اخذ مجوز به دفتر اداره صادرات از طریق اینترنت است. خدمتی رایگان که به صادرکنندگان اجازه می‌دهد به ارائه صادرات، صدور مجدد، اجرای کارآمد اعلان رایانه‌ای و طبقه‌بندی کالاهای دفتر از طریق اینترنت در محیطی ایمن پردازند.

#### 1. Regulatory Transactions

۲. Clearinghouse: در سیستم‌های مالی و بانکی به شرکت‌هایی اطلاق می‌شود که وظیفه تسویه قراردادهای خرید و فروش اوراق بهادار را به عهده دارند (م.).

- مثال قابل ارائه برای کاربردهای غیرنظامی از طریق اینترنت، سیستم توسعه یافته در شهر سنول در کشور **کره جنوبی** است. در اینجا شهروندان درخواست‌های خود را به یک سایت اینترنتی می‌فرستند، جایی که متقاضیان می‌توانند اطلاعات مختلفی به دست آورند، از جمله اینکه آیا درخواست به درستی ارسال شده است، چه کسی مسئول رسیدگی و بررسی پرونده است، چه زمانی انتظار می‌رود که مجوز اعطا شود و اینکه آیا درخواست مورد پذیرش یا رد قرار گرفته و دلایل این رد یا قبول چیست. علاوه بر این سیستم به شهروندان اجازه می‌دهد که پرسش‌های خود را مطرح کرده یا نظرات خود را به‌طور مستقیم برای کارمند مسئول پرونده ارسال کنند. پنجره‌های واحد برای تمام خدمات مربوط به درخواست‌های غیرنظامی ایجاد شده و به ارائه خدمات در تمام نهادهای اداری مرکزی و محلی کره می‌پردازند. این فکر تا ایجاد یک «نقشه» از تمام درخواست‌های مدنی مورد نیاز یک فرد در طول مدت حیات او گسترش یافته است. این «نقشه چرخه حیات» درخواست‌های مدنی متقاضی را با دیدگاهی مبتنی بر چرخه زندگی یک فرد دسته‌بندی می‌کند: تولد، ثبت نام در مدرسه، استخدام، خدمت وظیفه، ازدواج، مسکن، خودرو، مستماری و مرگ.

#### ۶-۱-۲. ثبت قوانین و مقررات اینترنت - محور

یکی از ابتکارهای مرتبط و نزدیک با ثبت برخط تشریفات اداری، فراهم کردن بانک اطلاعاتی برخط از قوانین و مقررات است. این حرکت به تدریج تمام کشورهای عضو OECD را دربرگرفته و به سطح بالایی از توسعه در بسیاری از کشورها رسیده است.

- برای مثال در **نروژ** و **دانمارک**، متن کامل تمام قوانین اولیه و ثانویه به‌صورت رایگان و با قابلیت جستجوی ساده در وبسایت در دسترس است. این بانک اطلاعاتی عموماً شامل طیفی از موضوعات مرتبط، مانند طرح‌هایی که اخیراً در پارلمان مورد بحث قرار گرفته‌اند و نیز بسیاری از تصمیمات دادگاه‌های عالی است.

- در **بلژیک**، ده سال است که «روزنامه رسمی»<sup>۱</sup> بر روی اینترنت منتشر می‌شود. تمام مصوبات به‌صورت رایگان و برخط با سیستم بایگانی که به سال ۱۹۴۵ بازمی‌گردد، در دسترس هستند.

- این ابتکارها به شکل قابل ملاحظه‌ای شفافیت قوانین و به تبع آن، فعالیت‌های دولت را افزایش داده است. به‌طور مشخص، از نظر به دست آوردن اطلاعات مربوط به تعهدات قانونی، کسب و کارها را در موقعیت بسیار بهتری قرار داده‌اند و به‌طور خاص، به آنها اطمینان می‌دهند که دانش آنها در مورد این تعهدات مرتب به‌روز می‌شود. در عین حال، گنجاندن طرح‌ها و سایر مواد در پیش‌نویس قوانین نیز شرایطی برای بهبود فرصت‌های مشاوره‌ای ارائه می‌کند. تمام این تلاش‌ها علاوه بر تأثیرات بالقوه در شرایط کاهش هزینه خدمات اداری، در خدمت دیگر ارزش‌های مهم حکمرانی، مانند شفافیت و پاسخگویی نیز قرار می‌گیرند.

1. Moniteur Belge (official gazette)



## ۷-۱-۲. نقل و انتقال خودکار اطلاعات استاندارد شده<sup>۱</sup> از شرکت‌ها به دولت

به همان اندازه‌ای که فناوری اطلاعات در کاهش هزینه خدمات اداری نقشی اساسی دارد، پروژه‌های مرتبط با استاندارد کردن داده‌های ارائه‌شده به دولت و نیز تعامل داده‌ها بین شرکت‌ها و اداره نیز دارای اهمیت است. این پروژه‌های «تبادل الکترونیکی داده‌ها» (EDI) برای تسهیل نقل و انتقال الکترونیکی مستقیم داده‌های شرکت‌ها به مراجع دولتی هدایت شده‌اند. هدف دیگر، کاهش داده‌های شرکت‌ها به عناصر پایه آن است، در این صورت هر مرجع دولتی می‌تواند داده‌های مورد نیاز خود را بدون ارائه درخواست‌های مکرر، گرد آورد.

- برای مثال، در هلند، اداره مالیات، دفتر تأمین اجتماعی، و اداره آمار ملی از استانداردهای مشترکی برای جمع‌آوری داده‌های صاحبان کسب‌وکارها استفاده می‌کنند. در همکاری و مشارکت بنگاه‌های کوچک و متوسط، استانداردهای مشترکی در سیستم‌های حسابداری کسب‌وکارها ساخته می‌شود و به موجب آن، داده‌های مورد نیاز سه نهاد پیش‌گفته با «فشار یک دکمه»، به‌طور مستقیم از اداره به شرکت‌ها امکانپذیر است. مراجع مربوطه با مشارکت شرکت‌ها داده‌ها را گردآوری می‌کنند. مراجع دولتی اجازه دسترسی به سیستم‌های حسابداری شرکت‌ها برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز خود را دارند. دولت هلند در سال ۱۹۹۹، اقدام به راه‌اندازی برنامه‌ای با هدف اجرای سیستم بهبود یافته تعامل داده‌ها بین شرکت‌ها و ادارات (IDEA) نمود. برآورد شده است هنگامی که همه چیز به‌طور کامل در جایگاه خود قرار بگیرد، صرفه‌جویی در هزینه‌ها توسط IDEA در بخش‌های خرد ۹۰ میلیون یورو خواهد بود (در حدود ۵۰ درصد از تمام هزینه‌های اداری جاری در حوزه‌هایی مانند مالیات بر مزد، بیمه اجتماعی کارمندان، و آمار مزد و بازار کار).

- دانمارک نیز طرح «تبادل الکترونیک داده‌ها» (EDI) را ایجاد کرده که به‌طور خودکار اطلاعات را بین شرکت‌ها و دولت منتقل می‌کند. اولین مرحله برنامه، اجازه دستیابی به اطلاعات حسابداری، شامل اظهارنامه مالیاتی، حساب‌های سالیانه و برخی گزارش‌های آماری را داد که از طریق EDI پردازش شده بودند. در دومین مرحله برنامه تمرکز بر اطلاعات مربوط به کارمندان، شامل مالیات‌ها، مزدها و حقوق بازنشستگی بود.<sup>۲</sup>

## ۸-۱-۲. شماره‌های شناسایی منحصر به فرد کسب‌وکار<sup>۳</sup>

ایجاد شماره‌های شناسایی منحصر به فرد کسب‌وکار اجازه می‌دهد که یک سیستم ثبت برای کسب‌وکارها به وجود بیاید. به این ترتیب کسب‌وکارها تنها به یک شناسه منحصر به فرد برای تمام مبادلات خود با دولت نیاز دارند. برخط قرار دادن چنین سیستمی، ثبت‌های الکترونیکی و جستجو برای

1. Standardised Information

2. See OECD 2000c.

3. Unique Business Identification Numbers

شماره‌های شناسایی را ممکن می‌سازد. این موضوع تحت عنوان «ثبت واحد شرکت»<sup>۱</sup> شناخته می‌شود.

- برای مثال، **استرالیا** ثبت استرالیایی کسب‌وکار<sup>۲</sup> (ABR) را ایجاد کرده است که بر استفاده از شماره‌های شناسایی منحصر به فرد کسب‌وکار (شماره کسب‌وکار استرالیایی (ABN)) مبتنی است. ABN برای فراهم کردن سیستم ثبت کسب‌وکار طراحی شده است، به گونه‌ای که کسب‌وکارها تنها به داشتن یک شناسه خاص برای تمام مبادلات خود با دولت نیاز دارند. کسب‌وکارها ABN خود را برای بر عهده گرفتن طیفی از معاملات مربوط به مالیات با اداره مالیات استرالیا (ATO) و سایر کسب‌وکارها به کار می‌گیرند. حالا که ABR برخط است، ثبت الکترونیکی و جستجوی ABN قابل دستیابی است. علاوه بر این، در کشورهای مشترک‌المنافع گواهی امضای شماره - دیجیتال کسب‌وکار استرالیایی ایجاد شده است. ABR برخط به‌طور گسترده‌ای از سوی کسب‌وکارها مورد پذیرش واقع شده و در هر ماه بیش از نیم میلیون درخواست را ثبت می‌کند. منافع حاصله در این سیستم، مشتمل بر سه دسته است: اول، ABR زمان و مخارجی را که کسب‌وکارها برای انجام تعهدات ثبت مالیاتی و سایر تعاملات خود با نمایندگی‌های دولت صرف می‌کردند، کاهش داده است. دوم، اصلاح فرآیند درخواست که در ثبت الکترونیکی وجود دارد نتیجه‌ای به مراتب کم‌اشتباه‌تر دارد. سوم، سطح بالای ثبت‌های برخط (۶۰ درصد از تمام ثبت‌های ABN) به‌طور چشمگیری نیاز به منابع ATO را کاهش داده است.

- نسخه **هلندی** این تکنیک «ثبت منحصر به فرد شرکت‌ها» نامیده می‌شود که توسط چهار ثبت‌کننده اصلی کسب‌وکار در هلند (وزارت دارایی، اتاق بازرگانی، مؤسسه ملی برای تأمین اجتماعی و اداره آمار هلند). توسعه یافته و به عنوان تنها منبع داده‌های پایه در ارتباط با شرکت‌ها، حرفه‌های دارای شغل آزاد و سایر سازمان‌ها عمل می‌کند. اصل عملیاتی مورد استفاده این است که داده‌ها تنها یک بار به دولت منتقل شده و سپس برای طیف گسترده‌ای از کارکردهای متفاوت مورد استفاده قرار می‌گیرند.

- در **بلژیک**، فهرست ثبت شرکت‌ها (مالیات بر ارزش افزوده، ثبت کسب‌وکارها، تأمین اجتماعی و غیره) در یک مرکز ثبت واحد ادغام شده است، مرکز ثبتی که قرار است به‌عنوان «چهارراه» اطلاعاتی، برای شرکت‌ها و اطلاعات مورد درخواست از آنها به کار گرفته شود.

- معرفی گواهی امضای دیجیتالی، به‌عنوان جنبه فرعی ثبت واحد شرکت‌ها، برای سهولت و کاهش در درخواست‌های مربوط به هویت کسب‌وکارها در هنگام داد و ستد برخط بوده است. برای مثال، در سال ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱، دانمارک، فرانسه و ایالات متحده برای شناسایی قانونی امضاهای الکترونیکی در جهت ایمن کردن انتقال اطلاعات روش‌هایی را به تصویب رساندند.

#### ۹-۱-۲. خریدهای الکترونیکی دولتی (تدارکات دولتی)

با ظهور اینترنت، سیستم خریدهای دولتی نفع بسیاری برده است. چنین سیستم‌هایی به دولت اجازه

1. "Single Enterprise Register"  
2. Australian Business Register (ABR)



می‌دهند که برای انجام خریدهای خود، کالاها، خدمات، اجاره‌ها و مایحتاج عمومی مورد نیاز خود را در اینترنت فهرست کند. تأمین‌کنندگان مواد اولیه و پیمانکاران براساس این فهرست‌ها قادر خواهند بود از فرصت‌های موجود آگاه شده و با استفاده از همین روش اسناد مناقصه را تسلیم کرده و متعاقباً تمام فرآیند تکمیل درخواست خود را پیگیری نمایند. برخی مثال‌ها عبارتند از:

- در سال ۱۹۹۶ **مکزیک** سیستم الکترونیکی خریدهای دولتی (Compranet) را ایجاد کرده است. به وسیله این سیستم، شفافیت بیشتری در مورد کالاها، خدمات، اجاره‌ها و فعالیت‌های عمومی به دست می‌آید. گفته می‌شود ارزش خاص این سیستم در این است که فرصت‌های بیشتری برای شرکت در مناقصه‌ها [و] خریدهای دولتی در اختیار بنگاه‌های کوچک و متوسط قرار می‌دهد.

- **ایتالیا** برای خرید کالاها و خدماتی که به وسیله ادارات دولتی انجام می‌شود، یک سرویس خرید مرکزی تازه ایجاد کرده است. این وظیفه را وزارت اقتصاد و دارایی از طریق یک شرکت دولتی (Consip S.p.A) اجرا می‌کند که شرایطی را برای تأمین‌کنندگان کالاها برشمرده که باید از آنها پیروی کنند. تأمین‌کنندگان کالا پذیرش سفارش تأمین کالا را از یک ساختار اداری مشخص از طریق یک سیستم برخط ([www.acquisti.tesoro.it](http://www.acquisti.tesoro.it)) قبول می‌کنند، سیستمی که در حال حاضر [۲۰۰۲] به‌طور میانگین ۹۰۰۰۰ اتصال ماهیانه دارد.

- در **بلژیک**، یک سیستم مدیریتی رایانه‌ای کامل برای قراردادهای خریدهای دولتی برای همه متقاضیان مناقصه در دسترس است (خرید دولتی الکترونیکی مشارکتی). این سیستم، مبدأ رایانه‌ای کردن دولتی فایل‌های اداری بلژیک بود که در آن داده‌های مورد نیاز به وسیله یک موتور پیام‌دهنده عمومی بین ادارات مختلف قابل دستیابی است. این سیستم به نحو چشمگیری هزینه خدمات اداری را در بلژیک در ارتباط با فرآیند خریدهای دولتی کاهش داده است.

- **کانادا** استفاده از خدمات مناقصه‌گذاری را در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۳ شروع کرد. سرویس کنونی مناقصه‌گذاری الکترونیک دولتی (GETS) در سال ۱۹۹۷ راه‌اندازی شده است. به‌علت گنجاندن بخشی موسوم به MASH (که شامل شهرداری‌ها، مؤسسات دانشگاهی، خدمات اجتماعی و بیمارستان‌ها است)، تعداد سازمان‌های مشارکت‌کننده تحت نظر موافقتنامه کانادا در تجارت داخلی افزایش یافته است. در سال ۲۰۰۱، این سازمان‌های مشارکت‌کننده بیش از ۴۰۰۰۰ فرصت مناسب را از طریق GETS به اطلاع عموم رسانده‌اند. دولت از طریق برون‌سپاری<sup>۱</sup> فعالیت‌های تبلیغاتی و توزیعی توانست صرفه‌جویی عملیاتی وسیعی را محقق کند. برای سازمان مرکزی خریدهای دولتی در دولت

۱. Outsourcing: واگذاری انجام فرآیندها یا فعالیت‌های داخلی یک کسب‌وکار به تأمین‌کننده خارجی تحت قرارداد مشخص گفته می‌شود. هنگامی که یک سازمان برخی از فعالیت‌ها یا فرآیندهای کسب‌وکار خود را به عرضه‌کننده‌ای در بیرون از شرکت یا سازمان خود بسپارد این عمل را برون‌سپاری می‌نامند. در بسیاری موارد در برون‌سپاری، حق تصمیم‌گیری و عوامل تولید هم به سازمان دیگر واگذار می‌شود (م).

فدرال، به نام سازمان «امور عمومی و خدمات دولتی کانادا (PWGSC)»، این صرفه‌جویی بالغ بر ۱/۵ میلیون دلار کانادا (بیش از ۹۶۰ ۰۰۰ دلار آمریکا) در سال برای کپی گرفتن و ارسال نامه‌ها، ۲ میلیون دلار کانادا در سال برای آگهی کردن در روزنامه و ۱ میلیون دلار کانادا برای هزینه خدمات شرکت‌های نوپا و دارای ایده‌های نوآورانه بوده است.<sup>۱</sup>

### نتیجه‌گیری و چالش‌ها

هر روز که می‌گذرد بیشتر آشکار می‌شود که سازوکارهای فناوری اطلاعات، ابزاری اساسی در کاهش بسیاری از هزینه‌های اداری و نیز انجام اصلاحات مربوط به ساده‌سازی اداری در کشورهای مورد مطالعه بوده است. پیشرفت‌های به‌دست آمده در فناوری اطلاعات اجازه می‌دهد که از آن برای نقل و انتقالات الکترونیک هرچه پیچیده‌تر در طیف وسیعی از اطلاعات بین نهادهای دولتی، سطوح مختلف دولتی، دولت و شهروندان و دولت و کسب‌وکارها استفاده شود. برنامه‌های مورد بررسی در این گزارش در پی ترکیب انتشار اطلاعات و جنبه‌های تراکنشی آنها هستند. ارائه گزارش‌های برخط و اصلاح و ویرایش اطلاعات اصلی مربوط به کسب‌وکارها در کاهش مخارج کسب‌وکارها و دولت موفق بوده است. کوتاه سخن اینکه، فناوری اطلاعات راهی برای کاهش هزینه خدمات اداری به دولت‌ها عرضه می‌کند که با تسهیل دسترسی به اطلاعات مرتبط با کسب‌وکارها و شهروندان و به تبع آن بهبود اثربخشی و کارایی فرآیندهای اداری محقق می‌شود.

به کارگیری فناوری اطلاعات، به توسعه مفهوم «پنجره‌های واحد» کمک می‌کند. منطق اساسی برای دسترسی فزاینده به خدمات مختلف برخط از طریق عمومی کردن یا تخصصی کردن درگاه‌ها، در ساده‌سازی اداری و همچنین در شفافیت و پاسخگویی به‌عنوان اصول بنیادین حکمرانی خوب ریشه دارد. درگاه‌ها امکان صرفه‌جویی قابل توجهی را در مخارج جستجوی اطلاعات برای شهروندان و کسب‌وکارها در ارتباط با طیف وسیعی از تعاملات آنها با دولت فراهم می‌کنند. به‌طور مشابه، پردازش تعاملات الکترونیکی - برای مثال تمدید ثبت خودروها، تمدید مجوز کسب‌وکارها، و غیره - نیز می‌تواند هزینه‌های مبادله را برای همه طرف‌های درگیر در رابطه کاهش دهد. می‌توان این درگاه‌ها را تا حد قابل توجهی به‌عنوان ابزاری برای کاهش اولیه هزینه خدمات، که بر ارائه اطلاعات موجود و مطالبه روشی مقرون به‌صرفه‌تر مبتنی بر فناوری، در نظر گرفت. در عین حال توسعه سیستم‌ها برای مجوز دادن به تعاملات برخط، اغلب وسیله‌ای است که خود فرآیندهای اساسی با آن مورد بازنگری قرار گرفته و ساده می‌شوند. طیف وسیعی از مسائل وجود دارد که با توجه به کاربرد فناوری اطلاعات به‌عنوان ابزار ساده‌سازی

1. OECD Paper, Based on Information Provided by the Canadian Authorities



اداری باید در نظر گرفته شود. یکی از نکات اساسی نیاز به در نظر داشتن یک دیدگاه مبتنی بر سود-هزینه است. این بدان معناست که دستاوردهای مشخص، شامل دستاوردهایی که کاربران خدمات به وجود آورده‌اند، در مقابل مخارج توسعه و مهمتر از آن، حفظ سازوکارهایی که برای اجرای ابتکارهای فناوری اطلاعات-محور مورد استفاده قرار می‌گیرند، سنجیده می‌شود. در این راستا، نیاز به ارزیابی و به‌روز شدن مداوم هم در توانایی‌های فنی به‌کار رفته و هم در محتوای اساسی انتقال یافته غالباً نادیده گرفته می‌شود. در این ارتباط، برنامه‌ها باید بر مشتری متمرکز باشند. این یعنی پیوستن به «چرخه‌های بازخورد»<sup>۱</sup> برای اطمینان از اینکه برنامه‌های فناوری اطلاعات ارزیابی و اصلاح می‌شوند تا به بهترین نحو نیازهای مشتریان را برآورده کنند. در اینجا، برای اطمینان از تمرکز راهبردی و پیشبرد اتخاذ رویکردهای سیاستگذاری سازگار در دولت نیاز زیادی به وجود یک رهبری اجرایی احساس می‌شود، تا اطمینان از حداکثر عملکرد بین بخشی و تسهیلات ایجاد شده فراهم شود. موضوع بسیار بحث‌برانگیز، تعیین بهترین راه برای ترویج این رهبری است. در نهایت، مجموعه مهم دیگری از مسائل در حال تحول، حول پرسش‌هایی از قبیل حریم خصوصی، امنیت، و نگرانی در مورد امور مربوط به بایگانی می‌گردد.

علاوه بر تمام موارد مذکور، استفاده روزافزون از فناوری اطلاعات و اهمیت آن در روابط بین دولت-صاحبان کسب‌وکار و دولت - شهروندان، می‌تواند موجب بروز مشکلاتی در ارتباط با شکاف دیجیتالی باشد. ممکن است برای برخی کسب‌وکارها (مانند «بنگاه‌های کوچک و متوسط») یا گروه‌هایی از شهروندان، سخت یا غیرممکن باشد که به خدمات دولتی الکترونیک دسترسی پیدا کنند. به این ترتیب، ادارات فناوری-محور ممکن است باعث افزایش تفاوت‌های اقتصادی و اجتماعی بین کسب‌وکارها و شهروندان شود.

علاوه بر آنچه گفته شد، بیش از پیش مشخص می‌شود که استفاده از فناوری اطلاعات اغلب مستلزم تغییرات اساسی در سازمان‌های اداری و طبیعت محیط کاری و یا ترویج آن است. برای مثال، ادغام خدمات برخط، مستلزم ارزیابی مجدد فرآیندها و ترتیبات اداری در میان تمام سازمان‌های درگیر با آن است. از یک سو، این بدان معناست که گام نهادن در ابتکارهای فناوری اطلاعات-محور احتمالاً دارای انشعابات گسترده‌تری برای اداره کسب‌وکارهای دولتی است. چنین برنامه‌هایی اغلب، وظایف دور از دسترس‌تر و بلندپروازانه‌تری از آنچه در ابتدا در مورد اهداف مطرح شده است، ایجاد می‌کنند. دوم، اجرای ابتکارهای فناوری اطلاعات مستلزم بررسی دقیق فرآیندها و رویه‌های موجود است. بدیهی است که بازنمایی و نگاشت الزامات اداری، پیش‌نیازی بنیادین برای قابل دسترس ساختن آنها از طریق مجراهای جدید است. ممکن است کارهای زائد و همپوشانی‌ها، به‌عنوان بخشی از این فرآیند شناسایی شده و نیز ممکن است گزینه‌های سیاستگذاری بهتری برای دست یافتن به اهداف از پیش تعیین شده

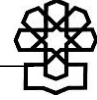
آشکار شوند. این موضوع به نوبه خود، ممکن است به ایجاد فشار برای بازمهندسی اداری برای تأمین بهتر نیازهای شهروندان و کسب و کارها منجر شود. بنابراین رویه‌های فناوری اطلاعات برای کاهش هزینه‌های اداری نه تنها می‌تواند به عنوان ابزاری برای دست یافتن به کاهش هزینه‌های خدمات از طریق چارچوب‌های سیاست‌گذاری و ترتیبات اداری موجود در نظر گرفته شود، بلکه همچنین می‌تواند خود به عنوان نیروی محرک ساده‌سازی مقررات‌گذاری اداری مد نظر قرار گیرد.

سرانجام، در بسیاری از کشورها، در دسترس قرار دادن فرم‌ها و رویه‌های موجود در اینترنت باعث بروز آثار جانبی جالب و اغلب غیرقابل پیش‌بینی شده است. دسترسی اینترنتی فوری و قرار گرفتن در معرض فرم‌های دیوان سالارانه که مستلزم اطلاعاتی نامشخص و تکراری است، در بسیاری موارد باعث بروز واکنش‌های مستقیم قوی از سوی کاربران و رسانه‌ها شده و مراجعه مربوطه را وادار به ساده‌کردن فرم‌های مرتبط می‌نماید. با آگاهی از این اثر جانبی، گاهی سازمان‌های متولی برنامه‌های ساده‌سازی اداری، از راهبردهای «شرمسار کردن» استفاده می‌کنند، به این معنا که به عنوان محرک ساده‌سازی‌های بعدی در میان اصلاح‌طلبان بی‌میل و مقاوم، فرم‌ها و رویه‌های نامناسب را در اینترنت در معرض دید عموم قرار می‌دهند.

لازم به ذکر نیست که افزایش استفاده از فناوری اطلاعات به خودی خود نمی‌تواند تضمین‌کننده این امر باشد که تغییرات مثبتی که در بالا به آنها اشاره شد، در سازمان‌ها و مقررات‌گذاری‌های اداری به وقوع خواهد پیوست. این آثار به میزان قدرت سیاست‌گذاری‌های دولت الکترونیک دولت نیز بستگی دارد. هنوز به شواهدی نیاز است تا ثابت کند چگونه فناوری اطلاعات و برنامه‌های دولت الکترونیکی می‌تواند به اصلاح نظام قانونی و مقرراتی منجر شود و تبیین کند که اصلاحات الکترونیکی که محرک آنهاست با محیط حقوقی موجود، محدود و مقید نخواهد شد.

#### منابع و مأخذ

1. Bureau of Industry Economics (BIE) (1996), "Business Licences – International Benchmarking", Report 96/9, Australian Government Publishing Service, Canberra.
2. European Commission (2002), Benchmarking the Administration of Business Start-Ups, European Commission, Brussels.
3. Van der Burg, BI and A.F.M. Nijssen (1998), "How can administrative burdens on enterprises be assessed?", in Kellermann, A., E. Azzi, S. Jacobs, and Rex Deighton-Smith, Improving the Quality of Legislation in Europe, p. 276, Kluwer Law International
4. OECD (1997a), Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries, OECD, Paris.
5. OECD (1997b), The OECD Report on Regulatory Reform, Volume I-II, OECD, Paris.
6. OECD (1999a), Regulatory Reform in Mexico, OECD, Paris.
7. OECD (1999b), Regulatory Reform in the Netherlands, OECD, Paris.
8. OECD (2000a), OECD Small and Medium Enterprise Outlook, Chapter 3, OECD,



- Paris.
9. OECD (2000b), Regulatory Reform in Korea, p. 154, OECD, Paris.
  10. OECD (2000c), Regulatory Reform in Denmark, OECD, Paris.
  11. OECD (2001a), Businesses' views on Red Tape – Administrative and Regulatory Burdens on Small and Medium-Sized Enterprises, OECD, Paris.
  12. OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries from Interventionism to Regulatory Governance, OECD, Paris.
  13. OECD (2003), Regulatory Reform in Norway, Paris (forthcoming).
  14. OECD (2003b), The E-Government Imperative (forthcoming).



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۸۴۴

عنوان گزارش: از مقرراتگذاری دست‌وپاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

مترجم: سمیه عالی

ناظران علمی: جعفر خیرخواهان، ابوالفضل پاسبانی صومعه

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی:

۱. مقررات
۲. مقرراتگذاری
۳. محیط کسب‌وکار
۴. ساده‌سازی اداری
۵. بار مقررات
۶. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۲/۲۶