

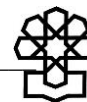
چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۰۶۸
شهریورماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۵	۱. قوانین ناظر بر اصلاح نهادی
۱۰	۲. چارچوب نظری
۱۵	۳. ویژگی‌های بوروکراسی برای اجرای بایسته قانون
۳۰	۴. بررسی موردی عملکرد دولت در الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی
۴۷	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۵۱	پیوست‌ها
۵۹	منابع و مآخذ



چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران

چکیده

ادعایی که در این گزارش برای تبیین آن تلاش شده این است که بوروکراسی در ایران، فاقد ویژگی‌های لازم و طبعاً ظرفیت مناسب برای اجرای احکام قانونی ناظر بر اصلاح نهادی است. در واقع به نظر می‌رسد هدف قانونگذار از تصویب گونه‌ای از قوانین که به منظور اصلاح «نهادهای» و به طور کلی «نظام نهادی» به تصویب می‌رسند - که در این گزارش با عنوان «قوانین ناظر بر اصلاح نهادی» از آنها یاد شده است - به دلیل ناتوانی دستگاه بوروکراسی، به سرانجام نمی‌رسد.

در این گزارش ضمن شرح ویژگی‌های بوروکراسی، این ادعا تبیین می‌شود که عدم برخورداری بوروکراسی از ویژگی‌هایی ضروری، یکی از موانع اصلی عدم اجرای قانون و به تبع، عدم استقرار حاکمیت قانون در ایران است. برای اثبات ادعای مطرح شده نیز شواهد و مصادیق متعدد ارائه می‌شود. مهم‌ترین ویژگی‌های یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون به این شرح است:

- یکپارچگی (انسجام): یکپارچگی در بوروکراسی، ضامن کارآمدی و عملکرد سالم آن است و کارکرد بهینه نظام اداری، تنها با حفظ یکپارچگی آن میسر است. تمرکز نهادی، یکی از مؤلفه‌های اساسی برای برقراری یا حفظ یکپارچگی بوروکراسی محسوب می‌شود.

- رسانایی: منظور از «رسانایی» در بوروکراسی، قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد است. اگر به دلایلی، در مسیرهای ارتباطی میان سیاستگذاران (در اینجا قانونگذاران) و یا سطوح خرد (در اینجا مجریان قانون) اختلال ایجاد شود، یکی از اولین پیامدها، عدم اجرای قانون است.

- هماهنگی: اجرای قانون، نیازمند وجود بوروکراسی واجد هماهنگی است؛ بدین معنا که تصمیم‌گیری و اقدامات هر یک از بخش‌های دولت که اجرای قانون به نحوی منوط به تصمیمات و اقدامات آنهاست، می‌تواند بر تصمیمات و اقدامات دیگر اجزای مربوط به اجرای قانون و در نهایت، اصل اجرای قانون تأثیرگذار باشد.

- پاسخگویی: عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، تأثیر سوئی بر فرایند اجرای قوانین نهادی بر جای می‌گذارد. در بوروکراسی‌های غیرپاسخگو، عدم اجرای قانون آنچنان گسترده است که به تدریج به امری معمول و نه‌چندان دور از انتظار تبدیل می‌شود و مقامات اجرایی ضرورت چندانی حتی برای توضیح یا توجیه دلایل عدم اجرا نیز احساس نمی‌کنند.

یکی از نمونه‌های قابل توجه که از یکسو نشانگر ناکامی سیاستگذاران و قانونگذاران در تنظیم و تمشیت امور از طریق قانونگذاری و از سوی دیگر، ناتوانی نظام عریض و طویل بوروکراسی در اجرای قانون است، فرایند

ساماندهی، تسهیل و سرعت‌بخشیدن به تجارت فرامرزی (صادرات و واردات) از طریق الکترونیکی کردن فرایندها، به‌ویژه تعبیه پنجره واحد، است. با توجه به بررسی‌های انجام‌شده نتایج زیر قابل توجه است:

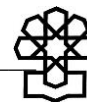
۱. وجود قوانین متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی،
۲. وجود مقررات (مصوبات دولتی) متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی،
۳. عدم توفیق در استقرار پنجره واحد به دلیل ضعف‌های بوروکراسی،
۴. عدم توفیق در جلوگیری از فساد با ابزار سامانه‌های تجارت فرامرزی.

در گزارش پیش رو، نمونه‌های متعدد دیگری نیز در ضرورت برخورداری بوروکراسی از ویژگی‌های برشمرده برای اجرای بایسته قانون طرح شده است؛ از جمله موانع در مسیر اجرای طرح جامع مالیاتی، ناکامی در تنظیم فرایندهای واردات کالا و سیاست‌های متناقض و قوانین ناکارآمد در جهت حمایت از تولید ملی. با توجه به آموزه‌ها و شواهد ذکر شده، ضروری به نظر می‌رسد که سیاستگذاران و قانونگذاران، در تدوین و تصویب سیاست‌ها و قوانین، به ظرفیت بوروکراسی کشور در اجرا نیز توجه داشته باشند و قوانین را واقع‌گرایانه و با ملاحظه ظرفیت بوروکراسی به تصویب برسانند. به عبارت دیگر، لازم است سیاستگذاران و قانونگذاران، به جای آنکه انبوهی از تکالیف سنگین و البته به همان اندازه دشوار در اجرا را بر عهده دولت بگذارند، در خصوص ساختار بوروکراسی در دولت تأمل کنند و چاره‌ای برای انسجام و هماهنگی بیش‌تر بوروکراسی بیندیشند.

مقدمه

قوانین با هدف اجرا به تصویب می‌رسند؛ این در حالی است که گلايه‌ها و شکایات بسیاری در خصوص عدم اجرای قانون توسط دولت، به‌ویژه از سوی قانونگذاران طرح می‌شود. از سوی دیگر، یکی از ویژگی‌های قانون، که در نظریه حاکمیت قانون صورت‌بندی شده است، لازم‌الاجرا بودن و امکان پیروی از قانون است.^۱ بدین ترتیب، قانون در صورتی از ویژگی‌های یک «قانون خوب» برخوردار خواهد بود که به مرحله اجرا برسد. به مرحله اجرا رسیدن قانون، خود مستلزم دو پیش‌نیاز اصلی است: اولاً قانونگذار باید با توجه به آموزه‌ها و اصول ارزیابی تأثیرات قانون،^۲ به امکان مقتضیات اجرای هر مصوبه، پیش از تصویب، توجه کند و هر قانون را با ارزیابی امکان اجرای آن به تصویب برساند؛ ثانیاً در تصویب هر قانون، ویژگی‌های نهادی دولت و به‌ویژه ظرفیت دولت برای اجرای آن، ملاحظه شود؛ بدین معنی که این اطمینان وجود داشته باشد که بوروکراسی حاکم در هر نظام، از قابلیت اجرای احکام قانونی مصوب برخوردار است. در غیر این صورت، عدم اجرای قانون به احتمال بسیار زیاد، قابل پیش‌بینی است و تصویب قوانین پرتعداد و

۱. برای مطالعه ویژگی‌های حداقلی قانون از نظر لون ال. فولر، ر. ک.: برایان بیکس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی، ۱۳۸۹، صص ۲۶۲-۲۶۶.



مکرر، نه تنها به استقرار حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه خود به احساس نقض حاکمیت قانون بین شهروندان و حکمرانان دامن می‌زند.

در ادبیات قانونگذاری ما، ویژگی‌های نهادی لازم برای اجرای قانون، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. سوی ویژگی‌های هر حکم قانونی قابل اجرا، نظام بوروکراسی هر کشور که مجری قانون است نیز باید از مجموعه‌ای از ویژگی‌ها برای اجرای قانون برخوردار باشد؛ موضوع این گزارش، شرح و تبیین این ویژگی‌هاست. نکته دیگری که توضیح آن در مقدمه مفید به نظر می‌رسد، مبنای گزینش و تفکیک ویژگی‌های بوروکراسی در این گزارش به چهار ویژگی یکپارچگی (انسجام)، هماهنگی، رسانایی و پاسخگویی است. اولین ملاحظه برای گزینش چهار ویژگی مذکور، ارتباط آنها با فرایند اجرای قانون است. توضیح اینکه گرچه ویژگی‌های دیگری نیز می‌توان برای بوروکراسی برشمرد، از جمله شفافیت، کارایی، رعایت انصاف و عدالت. اما مرتبط‌ترین ویژگی‌ها با فرایند اجرای قانون، ویژگی‌های چهارگانه مذکور به نظر می‌رسند. در ویژگی‌های برشمرده شده، مؤلفه‌هایی که در تعریف بوروکراسی دخیل هستند - و در ادامه شرح داده خواهند شد - حضوری پررنگ دارند.

اما دلیل دوم برای انتخاب ویژگی پاسخگویی، الهام از نظریه فوکویاما در اثر معروفش، «نظم و زوال سیاسی» است. فوکویاما در اثر مذکور، سه جزء بنیادین برای توسعه سیاسی برمی‌شمرد: بوروکراسی (دولت)؛ حاکمیت قانون (قانون)؛ پاسخگویی.^۱ چنانکه می‌نویسد: «من معتقدم که در درازمدت توسعه این سه نهاد، نیاز مشترک همه جوامع بشری می‌شود... [۱] خوب یا بد، بدیلی برای دولت مدرن غیرشخصی وجود ندارد، دولتی که بتواند نظم و امنیت را برقرار کرده منبع تهیه کالاهای عمومی لازم باشد. [۲] حاکمیت قانون ضرورت توسعه اقتصادی است و بدون حق مالکیت روشن و شفاف و وجود ضمانت اجرایی برای قراردادهای، خارج شدن کسب‌وکار از حلقه کوچک اعتمادهای شخصی دشوار است. ... [۳] سرانجام آنکه مشارکت دمکراتیک، مطلوبیتی فراتر از نظارت مفید بر حکومت‌های فاسد، فریبکار یا خودکامه دارد.»^۲ بدین ترتیب، برداشت فوکویاما از پاسخگویی، برداشتی موسع و دربرگیرنده آموزه‌هایی همچون دمکراسی و لوازم آن، از جمله شفافیت است. آنچه در این گزارش از پاسخگویی مراد می‌شود نیز به معنایی گسترده، شامل ویژگی‌های متعددی است که به آموزه‌های دمکراسی و حکمرانی خوب بازمی‌گردد.

با توجه به توضیحات گفته شده، در بخش نخست این گزارش، قوانین ناظر بر اصلاح نهادی تعریف شده و نمونه‌هایی از آنها صرفاً در دو قانون «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و «قانون برنامه توسعه ششم...» ذکر شده است. تکالیف قانونی معطوف به اصلاح نهادی، عمدتاً خطاب به دولت (به معنای قوه مجریه) و شامل انواع و اقسامی است که هر یک، الزامات و امکانات خاص خود را می‌طلبد.

در اینجا، توضیح مختصری راجع به واژه «دولت»^۳ مفید به نظر می‌رسد. در ادبیات نهادگرایی و به‌طور

1. Accountability

۲. فرانسیس فوکویاما، نظم و زوال سیاسی، ترجمه رحمن قهرمان‌پور، تهران: روزنه، ۱۳۹۵، ص ۴۷.

3. State

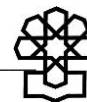
کلی ادبیات اقتصادی، واژه «دولت» در معنایی موسع و مترادف با همه نهادهای سیاسی و حکومتی، اعم از قوه مجریه به کار می‌رود. اما از آنجا که نهاد مجری قانون، دولت به معنای قوه مجریه در نظر گرفته می‌شود، در بسیاری موارد می‌توان واژه دولت را ناظر به قوه مذکور دانست.^۱ موضوع این گزارش، سهم یا نقش بوروکراسی در کمیت و کیفیت اجرای قانون است. بی‌تردید، قانون با هدف اجرا به تصویب می‌رسد و بر همین اساس است که در برداشت موسع، کیفیت اجرای قانون نیز به عنوان مؤلفه‌ای مهم در مطالعات قانونگذاری مورد توجه قرار می‌گیرد. با وجود این، از آنجا که طبق نظریه کلاسیک تفکیک قوا و برداشت امروزی آن، یعنی «نظارت و تعادل»،^۲ اجرای قانون عمدتاً برعهده قوه مجریه است، در اینجا بر نقش دولت و نهادهای دولتی در اجرای قانون تمرکز شده است.

بخش دوم به مفاهیم مربوط به موضوع مورد بحث اختصاص دارد. در این بخش، ابتدا به تعریف انواع بوروکراسی پرداخته شده است. سپس، بوروکراسی به مثابه یکی از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا مورد بحث قرار گرفته است و در پایان، مفهوم ظرفیت دولت توضیح داده شده است.

موضوع بخش سوم، ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون است. در این بخش، چهار ویژگی بوروکراسی به این شرح تفکیک و توضیح داده شده است: یکپارچگی (انسجام)؛ رسانایی؛ هماهنگی و پاسخگویی. در ضمن توضیح هر یک از ویژگی‌های مذکور، بر این نکته تأکید خواهد شد که در نظامی که یکی از اشتغالات و علایق اصلی قانونگذاران، تصویب قوانین به منظور اصلاحات نهادی است، بوروکراسی موجود به دلیل عدم برخورداری از ویژگی‌های برشمرده شده، فاقد ظرفیت لازم برای اجرای چنین قوانینی است.

در بخش چهارم، عملکرد دولت در خصوص الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی به عنوان یکی از مصادیق عدم اجرای قانون، مورد بررسی قرار گرفته است. در این گزارش، در خصوص وضعیت ساماندهی فرایند تجارت خارجی در دو سطح کلان (امور گمرکات، صادرات، واردات، قاچاق و...) و سطح خرد (استقرار پنجره واحد تجارت فرامرزی)، نکاتی طرح شده است. استقرار پنجره واحد، از آن جهت که مستلزم هماهنگی‌ها و همکاری‌های بین‌دستگاهی است، نمونه قابل توجهی برای اعمال آموزه‌ها و نظریه‌های توضیح داده شده در خصوص بوروکراسی و ویژگی‌های آن است. این بخش از چهار گفتار تشکیل شده است؛ گفتار اول، به برخی تجربه‌های کشورهای موفق در زمینه الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی و ثمرات آن می‌پردازد. در گفتار دوم، تصویری کلی از نظام حقوقی مربوط به تجارت فرامرزی در ایران ترسیم شده است؛ بدین ترتیب که در قالب جداولی، تعداد قوانین، مقررات، سازمان‌های مجوزدهنده و رویه‌های مربوط به تجارت فرامرزی در ایران و همچنین فهرستی از قوانین و مقررات مربوط ذکر شده است. گفتار سوم، به نظام حقوقی (مهم‌ترین قوانین و مقررات) الکترونیکی کردن فرایند

۱. به همین دلیل است که در بخش پایانی گزارش به عنوان مطالعه موردی، به کیفیت اجرای قوانین و مقررات توسط نهادهای دولتی (گمرک و...) خواهیم پرداخت.



تجارت فرامرزی اختصاص دارد. در مواردی در ذیل مفاد قانونی و مقرراتی، تحلیل‌هایی عمدتاً راجع به تعارض‌ها و هم‌پوشانی‌های قوانین و مقررات مربوط ارائه شده است. در گفتار پایانی این قسمت، وضعیت تجارت فرامرزی در ایران از منظر داخلی و بین‌المللی (گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی) ارزیابی شده است. همچنین موانع استقرار سامانه پنجره واحد که به‌طور خاص به عدم انسجام و عدم هماهنگی بوروکراسی باز می‌گردد، مورد بررسی قرار گرفته است و در پایان، کارایی سامانه‌های تجارت فرامرزی در ایران از حیث شفافیت و سلامت، با نقل یکی از تخلفات اخیر در خصوص واردات خودرو، به چالش کشیده شده است. تخلف ثبت سفارش تعدادی خودروی لوکس در تیرماه ۱۳۹۶ - یعنی مقارن با بازه زمانی ممنوعیت واردات خودرو و بسته بودن سامانه ثبت سفارش واردات خودرو - نشان می‌دهد سامانه‌های الکترونیکی موجود، همچنان نتوانسته‌اند به سالم‌سازی و تسهیل فرایندها کمک کنند.

در گفتار پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مباحث ارائه می‌شود.

۱. قوانین ناظر بر اصلاح نهادی

۱-۱. چیستی قوانین ناظر بر اصلاح نهادی

قوانین را می‌توان از منظرهای مختلف، از جمله منظرهای شکلی و ماهوی طبقه‌بندی کرد؛ برای مثال دسته‌بندی قوانین از حیث ماهوی می‌تواند بر حسب موضوعاتی باشد که تمشیت و ساماندهی می‌کنند، مانند اقتصادی، آموزشی، اداری یا جزایی. همچنین مطابق با معیارهای فن قانونگذاری، می‌توان میان «قوانین مادی»^۱ که به‌طور همزمان بسیاری از قوانین دیگر را تغییر می‌دهند و قوانین در جهت مخالف آن، یعنی «قوانین تدوین و تنقیح‌شده»^۲ که صرفاً با هدف گردآوری مفاد معتبر قانونی در یک موضوع و یک یا چند مجموعه قانونی به تصویب می‌رسند، قائل به تفکیک شد. دسته‌بندی دیگر قوانین، می‌تواند از حیث محدوده اجرا باشد. علاوه بر اینها، قوانین می‌توانند حسب خصیصه هنجاری‌شان متنوع باشند؛ قوانینی که برخی امور را ممنوع می‌کنند، قوانینی که رفتار خاصی را تجویز می‌کنند، قوانینی که تفویض اختیارات را میسر می‌کنند، قوانینی که هنجارهای قوانین دیگر را تنظیم می‌کنند، قوانینی که واحدهای اجرایی را سازماندهی می‌کنند و قوانینی که توضیح‌دهنده ویژگی‌های دیگر قوانین هستند. همچنین قوانین می‌توانند حق‌ها را محدود کرده یا منافع را با یکدیگر سازگار کنند.^۳

دسته‌ای مهم از قوانین، مداخله دولت در جامعه و اقتصاد را تنظیم می‌کنند. این دسته از قوانین، یکی از مهم‌ترین ابزارهای دولت برای آنچه است که «مقرراتگذاری»^۴ به معنای اعم خوانده می‌شود. این

1. Article Laws

2. Codification Law

۲. جرجیس تراناس، «مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری»، ترجمه احمد مرکزالمیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۳۱۶۲، شهریور ۱۳۹۲، صص ۳-۶.

4. Regulation

قوانین، متشکل از انواع و اقسام قوانین با کارویژه‌های مختلف هستند؛ از جمله قوانین مالی، بودجه‌ای، سازمانی و غیره. اما گونه‌ای از قوانین را می‌توان در هر نظام حقوقی شناسایی کرد که با هدف اصلاح «نهاده‌ها»^۱ و به‌طور کلی «نظام نهادی» به تصویب می‌رسند.

در پرتو اندیشه‌های صاحب‌نظرانی مانند داگلاس نورث،^۲ تعاریفی که از «نهاد» ارائه شده است را می‌توان در پنج محور نهاد به‌مثابه قاعده، هنجار، ساختار، رفتار و تعادل تقسیم‌بندی کرد که در هر یک از موارد مذکور، نگرش‌ها و برداشت‌های مختلفی در طول تاریخ اندیشه‌ورزی صورت گرفته است.^۳ واژه «نهاد»، واژه‌ای با معنای بسیار موسع است و قوانین و مقررات نیز جزئی از آن محسوب می‌شود و از این حیث که می‌توان به‌هرگونه قاعده، ساختار و رفتار و... اطلاق کرد، واژه‌ای جامع و کاربردی است که به‌ویژه می‌تواند در مطالعات حقوق عمومی و مطالعات قانونگذاری نیز به‌کار آید.

برای توضیح دسته‌ای از قوانین که در این گزارش با عنوان «قوانین ناظر بر اصلاح نهادی» از آنها یاد می‌کنیم، توجه به احکام قانونی از جنس قانون برنامه توسعه در ایران، راهگشاست. در برخی احکام قوانین برنامه، قانونگذار تکالیفی راهبردی را برای دولت مقرر می‌کند که می‌توان کاملاً میان چنین تکالیفی، با تکالیفی از نوع اختصاص بودجه به یک منطقه یا گروه یا در نظر گرفتن مزایای استخدامی برای یک گروه، قائل به تفکیک شد.

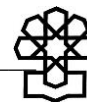
شایان ذکر است که نظام‌های حقوقی فرانسه و اسپانیا، شکل خاصی از اختیار تقنینی را مورد شناسایی قرار داده‌اند که در سطحی بالاتر از قانون عادی طبقه‌بندی می‌شود. در فرانسه، قوانینی که عملکرد رویه‌ها یا نهادهای قانون اساسی را برعهده دارد، «قوانین ارگانیک» خوانده می‌شود. در اسپانیا این قوانین ارگانیک به حقوق بنیادین، قوانین موضوعه مربوط به خودمختاری و قانون انتخابات اطلاق می‌شود. گرچه قوانین ارگانیک جزئی از قانون اساسی نیستند، اما واجد جایگاهی برتر از قوانین عادی هستند. جایگاه خاص آنها به‌دلیل حد نصاب فوق‌العاده لازم برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه آنها در قانون اساسی، موضوعات آنها و نقش آنها در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به‌لحاظ انطباق با قانون اساسی است.^۴ در نظام حقوقی ایران نیز اگرچه این نوع قوانین شناسایی نشدند، اما قانون برنامه توسعه به نوعی، قانونی «مهم» در نظر گرفته می‌شود. قانون برنامه توسعه گرچه به لحاظ سلسله‌مراتبی بالاتر از

۱. "Institution"; «نهاد». کلیدواژه نظریه «نهادگرایی» است. گرچه اتفاق نظری بر سر تعریف «نهاد» وجود ندارد، اما شمار قابل توجهی از نهادگرایان جدید، نهاد را به عنوان قواعد و هنجارها تلقی کرده و به مثابه «قواعد بازی» تعریف می‌کنند. در این نگرش که از اندیشه‌های داگلاس نورث نشئت گرفته است، نهادها به منزله قواعد یا قیود و محدودیت‌های حاکم بر رفتار افراد است. بدین ترتیب، «نهادهای قواعدی هستند که انجام مبادله‌ها را امکانپذیر ساخته و برای رفتار کردن به شکل خاصی ایجاد انگیزه می‌کنند». منتز اوینوس نهاد را «قواعد اجتماعی هنجاری» می‌داند که یا از طریق قانون یا از طریق دیگر سازوکارهای کنترل اجتماعی، اجرا می‌شوند. استروم نیز نهاد را به مثابه مجموعه‌ای از قواعد تلقی کرده و بر تمیز نهادن بین «قواعد رسمی و غیررسمی» و «قواعد و اجرا» تمرکز می‌کند. هاجسن نیز نهادها را «نظام‌های بادوامی از قواعد اجتماعی تثبیت‌شده و استقرار یافته» می‌داند که به تعامل‌های اجتماعی بشر ساختار می‌بخشند؛ ر. ک.: محمدامیر ریزوندی و دیگران، «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متاخر در تعریف نهاد»، فصلنامه برنامه و بودجه، سال بیستم، ش ۴، زمستان ۱۳۹۴، صص ۱۸۹-۱۹۲.

2. Douglass C. North

۳. ر. ک.: ریزوندی و دیگران، پیشین، صص ۱۸۸-۱۸۹.

۴. ترانتاس، پیشین، صص ۱۲-۱۴.



قوانین عادی نیست، اما حاوی احکامی راهبردی است.^۱ آنچه در این گزارش با عنوان قوانین (احکام قانونی) ناظر بر اصلاح نهادی می‌خوانیم، دربرگیرنده کلیدی‌ترین مفاد قانونی برای ارتقای رفتارها، فرایندها و ساختارهای بوروکراسی در جهت اصلاحات نهادی است.

۲-۱. نمونه‌هایی از قوانین ناظر بر اصلاح نهادی در نظام حقوقی ایران

با توجه به توضیحات پیش‌گفته، در جدول ۱، نمونه‌هایی از احکام قانونی ناظر بر اصلاح نهادی مندرج در دو قانون قید شده است: «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) و «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰-۱۳۹۶)» (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴).

جدول ۱. احکام قانونی ناظر بر اصلاح نهادی مندرج در قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار و

قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

ردیف	عنوان قانون	تجویز قانونی
۱	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ قسمت پایانی ماده (۷)	صدور مجوزهای فعالیت اقتصادی به شکل پنجره واحد
۲	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ بند «الف» ماده (۱۱)	پیشنهاد اصلاح، حذف یا وضع مقررات یا رویه اجرایی در جهت بهبود محیط کسب‌وکار در ایران به مسئولان مربوطه براساس گزارش تهیه شده از سوی دبیرخانه شورای گفتگو
۳	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ صدر ماده (۱۹)	ایجاد پایگاه جامع معاملات بخش عمومی و انتشار اطلاعات کلیه معاملات متوسط و بزرگ بخش عمومی شامل خرید، فروش، اجاره به تفکیک دستگاه و موضوع و نیز به تفکیک شهرستان، استان و ملی
۴	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ ماده (۲۲)	اولویت دادن به اشخاص حقیقی و حقوقی تعاونی و خصوصی در معاملات دستگاه‌های اجرایی
۵	قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ صدر ماده (۲۷)	منع استفاده اشخاص حقوقی که دولت و دستگاه‌های اجرایی در آنها هر نوع سهام مدیریتی دارند از امتیازات و منافع تخصیصی به بخش‌های تعاونی و خصوصی
۶	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ (ماده ۸)	اقداماتی به‌منظور تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها
۷	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ بند «ب» ماده (۴)	«محترم شمردن و حمایت از حقوق مالکیت و تولید ثروت و نگاه ارزشی به کار و ثروت‌آفرینی از راه‌های قانونی و مشروع و عدم مداخله در تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی و تدوین نظام بنگاهداری نوین در بخش دولتی همراه با ممنوعیت سرمایه‌گذاری جدید برای بخش دولتی در فعالیت‌هایی که بخش خصوصی در

۱. برای مطالعه در این باره، ر. ک: احمد مرکزالمبیری، «تأملی در مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، مجلس و پژوهش، سال هجدهم، ش ۶۷، پاییز ۱۳۹۰، صص ۲۱۷-۲۲۰.

ردیف	عنوان قانون	تجویز قانونی
		رقابت سالم با هزینه کمتر و کارایی بیش‌تر قادر به انجام آن می‌باشد».
۸	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ بند «چ» ماده (۴)	«تدوین سازوکار لازم و کارآمد برای کاهش فاصله بین نرخ سود تسهیلات و سپرده‌های بانکی با هدف افزایش کارآمدی و رقابت‌پذیری نظام بانکی در جذب و تجهیز منابع و اعطای تسهیلات به نحوی که در هر سال از برنامه فاصله نرخ سود تسهیلات و سپرده بانکی حداقل ده درصد (۱۰٪) نسبت به سال قبل کاهش یابد».
۹	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ بند «خ» ماده (۴)	«جهت‌گیری و سیاست‌های لازم برای ارتقای شفافیت اطلاعات در بازار سرمایه و راه‌اندازی مؤسسات رتبه‌بندی... برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و تأمین مالی بین‌المللی»
۱۰	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ بند «پ» ماده (۷)	موظف نمودن دولت به تنظیم اعتبارات بیست درصد دستگاه‌های اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به‌صورت بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد
۱۱	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه ماده (۲۰)	لزوم برخورداری تمامی طرح‌های دستگاه‌های اجرایی که از تسهیلات مالی خارجی استفاده می‌کنند از توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی
۱۲	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶)	تهیه و اجرای سند آمایش سرزمین ملی و استانی توسط دولت
۱۳	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ جزء «۴» بند «الف» ماده (۲۶)	واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی به واحدهای مربوطه در استان‌ها و شهرستان‌ها توسط دولت
۱۴	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ ماده (۲۹)	راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا
۱۵	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه؛ بند «الف» ماده (۳۵)	«افزایش عملکرد در واحد سطح و افزایش بهره‌وری در تولید محصولات کشاورزی با اولویت محصولات دارای مزیت نسبی و ارزش صادراتی بالا و ارقام با نیاز آبی کمتر و سازگار با شوری، مقاوم به خشکی و رعایت الگوی کشت مناسب با منطقه»

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

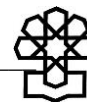
توضیح: عبارت‌های داخل گیومه، عین متن قانونی است.

نکات قابل توجه درخصوص جدول پیشین به این شرح است:

۱. آنچه در جدول آمده است، صرفاً جزئی از اصلاحات نهادی است که صرفاً در دو قانون مقرر شده‌اند. در قانون برنامه ششم توسعه و دیگر قوانین، موارد متعدد دیگری از این دست قابل مشاهده است. برای نمونه موارد زیر در این خصوص قابل توجه‌اند:

- حکم مربوط به راه‌اندازی پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار («قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱) و ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)،

- حکم مربوط به ارائه اطلاعات کامل کلیه شرکت‌ها و بنگاه‌ها جهت ثبت نزد سازمان بورس و اوراق بهادار (ماده (۲) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶)، (۷)، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم



قانون اساسی»،

- احکام مربوط به تدوین و تنقیح قوانین و مقررات به موجب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» (مصوب ۱۳۸۹/۴/۲۳).

- احکام مربوط به دسترسی به اطلاعات در «قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» (مصوب ۱۳۸۸/۵/۳۱).

- احکام مربوط به مبارزه با فساد، به ویژه در «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۷).

۲. تکالیف قانونی معطوف به اصلاح نهادی، عمدتاً خطاب به دولت (به معنای قوه مجریه) و شامل انواع و اقسامی است که هر یک، الزامات و امکانات خاص خود را می‌طلبد. در جدول ۱، انواع تکالیف شامل ایجاد پایگاه یا سامانه اینترنتی، اقدامات کلی، تدوین سازوکارها، جهت‌گیری، تهیه سند و واگذاری اختیارات، مقرر شده است. وجه مشترک همه تکالیف، اولاً اهمیت هر یک از آنها برای اصلاحات نهادی، ثانیاً دشواری و پیچیدگی اجرای آنها و ثالثاً عدم اجرای آنها تاکنون است.

۳. به‌رغم معضلاتی که برای اجرای هر یک از احکام قانون ناظر بر اصلاح نهادی وجود دارد، قانونگذار در مواردی با خوش‌بینی مفرط، مهلت‌هایی کوتاه، از قبیل سه‌ماهه، یک ساله یا دو ساله را برای اجرای آنها در نظر گرفته است. برای مثال، در جزء «۱» بند «الف» ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، برای تهیه «سند آمایش سرزمین ملی و استانی»، مهلت یک ساله مقرر شده است. یا در جزء (۲) بند «الف» همان ماده، سال اول اجرای قانون برنامه به‌عنوان مهلت واگذاری کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شده است. این در حالی است که واگذاری اختیارات و به اصطلاح تمرکززدایی، پروژه‌ای پیچیده، واجد ابعاد مختلف و نیازمند هماهنگی‌ها، سازوکارها و نظامات متعددی علاوه بر یک حکم قانونی و قطعاً نیازمند بازه زمانی بیش از یک سال است.

سوی این مسئله اساسی که آیا اصلاحات پیشنهادی از طریق وضع قانون، شدنی یا مطلوب است یا خیر، موضوع این گزارش، توضیح عوامل مؤثر در عدم اجرای قوانین است که به‌نحوی به دولت (قوه مجریه) باز می‌گردد. در ادامه، ضمن توضیح مفهوم بوروکراسی، بر صحت این ادعا تأکید خواهیم کرد که بوروکراسی موجود، فاقد ظرفیت لازم برای اجرای چنین قوانینی است. در واقع ادعا این است که قانونگذار بدون در نظر گرفتن، اولاً لوازم و ظرفیت‌های لازم برای اجرای قوانین ناظر بر اصلاح نهادی و ثانیاً، ظرفیت بوروکراسی موجود کشور، احکام قانونی متعددی برای اصلاح نهادی به تصویب رسانده که همچنان توفیقی در اجرای آن حاصل نشده است.

۲. چارچوب نظری

۲-۱. بوروکراسی خوب؛ بوروکراسی بد

بوروکراسی، چنانکه در ادامه خواهیم دید، مجموعه مؤلفه‌هایی است که نه فقط در قوه مجریه، بلکه در هر سازمان و نهاد حکومتی یا غیرحکومتی وجود دارد. به این ترتیب که همچنان که می‌توان از بوروکراسی در دولت (قوه مجریه) سخن گفت، می‌توان راجع به بوروکراسی در پارلمان (نظام قانونگذاری) یا دادگاه‌ها (نظام قضایی) بحث کرد. البته بی‌تردید، ویژگی‌های بوروکراسی در هر یک از قوا و هر یک از بخش‌ها مختصات خاص خود را دارد؛ با این حال به دلیل اینکه مجری قوانین و مقررات، قوه مجریه است و علاوه بر این، سروکار شهروندان عمدتاً با دستگاه‌های دولتی زیر نظر قوه مجریه است، در اغلب قریب به اتفاق موارد، مباحث مربوط به بوروکراسی معطوف به نهادهای قوه مجریه است.

مفهوم بوروکراسی، نخستین بار توسط ماکس وبر صورتبندی شد. وی بوروکراسی را به نوعی مجموعه‌ای از نهادها، مؤلفه‌ها و ساختارها می‌داند که «برتری تکنیکی نسبت به هر شکل سازمانی دیگر» دارد. از نظر وی، برخورداری از بوروکراسی، لازمه کارآمدی و نظام‌مندی سازمانی است. به عبارت دیگر از نظر وبر، «در سازمان‌های کاملاً بوروکراتیک دقت، سرعت و عدم ابهام تا حد مطلوب افزایش می‌یابد و اصطکاک و هزینه‌های مربوط به مواد و پرسنل تا حد مطلوب کاهش می‌پذیرد. لذا انجام وظایف اداری دقیق‌تر و ارزان‌تر خواهد بود».^۱ بدین ترتیب، وبر بوروکراسی را «نوع مطلوب و مدل ایدئال»^۲ معرفی می‌کند و بر این باور است «سازمانی که کاملاً بوروکراتیک باشد، قادر خواهد بود بیش‌ترین کارایی را محقق سازد».^۳

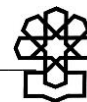
ادراک و احساس مردم، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، نسبت به بوروکراسی، عموماً ادراک و احساسی منفی است. به این معنا که بوروکراسی به‌مثابه قوانین و مقررات و تشریفات دست‌وپاگیر و زائدی تلقی می‌شود که نه فقط کمکی به حل مسائل و پیشبرد امور نمی‌کند، بلکه صرفاً سبب کندی و پیچیدگی امور اداری است. بر همین سیاق، کارمندان و بیش از آنها، رؤسای عالی‌رتبه، افرادی ناکارآمد، تنبل و منفعت‌دوست تلقی می‌شوند که بیش از آنکه در پی خدمت‌رسانی به شهروندان باشند، به دنبال منافع شخصی و گذراندن ساعات اداری به بطالت هستند. این تلقی منفی و ناخوشایند از اداره، نظام اداری، کارمندی و به مفهوم فنی بوروکراسی، تقریباً فراگیر است به طوری که انواع و اقسام لطایف و ضرب‌المثل‌ها در فرهنگ‌های مختلف در خصوص این طرز تلقی شکل گرفته است.^۴ برای نمونه، مثلی

۱. محمدحسین زارعی و آریتا محسن‌زاده، «حقوق اداری دمکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، در جلالی، محمد و ویژه، محمدرضا (به اهتمام)، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران، مجد، ۱۳۹۲، ص ۱۲؛ به نقل از: مارتین البرو، بوروکراسی در هفت مفهوم، ترجمه ابوالفضل صادق‌پور و حبیب‌الله بهزادی، تهران، دانشگاه تهران، ۱۳۵۳، ص ۱۷۱.

2. Ideal Type

۳. همان.

۴. برای مثال، اوانز لطیفه جالبی که بین مردم برزیل رواج دارد و نگرش بدبینانه آنها به دولت را نشان می‌دهد، نقل می‌کند: «دو شیر از باغ‌وحشی می‌گیرند و هرکدام راهی را در پیش می‌گیرند. یکی از شیرها به یک پارک جنگلی پناه می‌برد، اما به محض آنکه بر اثر فشار گرسنگی رهگذری را می‌خورد به دام می‌افتد. ولی شیر دوم موفق می‌شود چند ماهی در آزادی به سر برود و هنگامی هم که گیر می‌افتد و به باغ‌وحش بازگردانده می‌شود حسابی چاق و چله است. شیر نخست که در آتش کنجکاو می‌سوزد از او پرسید: «کجا پنهان شده بودی که این همه مدت گیر نیفتادی؟». شیر دوم پاسخ می‌دهد: «توی یکی از ادارات



معروف که به مشکل اساسی «پراکندگی مسئولیت» در انجام کارها و تحقق اهداف اشاره دارد عبارت است از اینکه «اگر می‌خواهید کاری درست انجام نشود آن را به دو نفر بسپارید»^۱.

تلقی توضیح داده‌شده راجع به کارمندان و کارمندی در ایران نیز صدق می‌کند که سابقه‌ای به بلندای شکل‌گیری دولت به معنای امروزی دارد. برای مثال آرتور میلسپو که پس از شهریور ۱۳۲۰ برای سامان دادن به نظام اقتصادی کشور و طرح‌ریزی بودجه‌بندی سالم و متوازن به ایران آمده بود، در خاطرات خود نوشته است: «از مجموع ۱۷۰۰۰۰ تن کارمند تنبل و اغلب رشوه‌خوار دولت جز جلسه‌بازی، نوشیدن چای، معطل کردن و سر دوانیدن ارباب رجوع و چرت زدن کاری بر نمی‌آید و هیچ تأثیری در گردش امور مملکت ندارد»^۲. به عبارت دیگر، از دیدگاه عامه مردم، مسائل و معضلات کشور، ناشی از نقصان‌های مدیریت بخش عمومی است. به این معنا که «مدیریت بخش عمومی، حوزه‌ای فاقد مرزبندی‌های شفاف و دارای سازوکارهایی پرهزینه و کم‌توان است»؛ این در حالی است که مدیران سیاسی اغلب نارسایی‌ها و مشکلات کشور را معلول کمبود بودجه و منابع می‌دانند.^۳

اما سوای این طرز تلقی عمومی، به نظر می‌رسد بوروکراسی نیز همچون دیگر واژگان از این دست، خالی از بار ارزشی^۴ است. برخورداری یا عدم برخورداری از ویژگی‌هایی است که آن را متصف به بدی یا خوبی می‌سازد. بدین ترتیب می‌توان از «بوروکراسی خوب» یا «بوروکراسی بد» سخن گفت. همچنان‌که در ادبیات سیاسی و حقوقی، از قانونگذاری خوب یا حکمرانی خوب، در مقابل قانونگذاری بد یا حکمرانی بد سخن گفته می‌شود.

آنچه از باورهای وبر به‌عنوان نظریه‌پرداز بوروکراسی به معنای امروزی شرح داده می‌شود نیز به نوعی به بوروکراسی خوب معطوف است. برای مثال، یکی از نویسندگان، از زبان ماکس وبر از بوروکراسی «مطلوب» سخن می‌گوید؛ بدین شرح که وبر معتقد بود «حکومت جدید، برخلاف پیشینیان خود، باید بی طرف باشد. نباید به نفع گروه خاصی قانون تصویب کند و قوانین را نیز باید بدون تبعیض اجرا کند. برای تحقق این هدف، حکومت نیازمند نظامی اجرایی است که متصدیان آن به جایگاه ویژه یا وضعیت اقتصادی مردمی که از فعالیت‌های حکومت سود یا زیان می‌برند، توجهی نکند. او معتقد بود که با به‌کارگیری نظام دیوان‌سالارانه اجرایی می‌توان به این هدف نائل شد»^۵.

دولتی». «پس چطور شد که گیر افتادی؟» شیر دوم با دلخوری پاسخ می‌دهد: «اشتباهاً آبدارچی را خوردم»؛ پیترو اوانز، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندیاف و عباس مخیر، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰، ص ۳۲.

۱. حامد خانجانی، «راه دشوار اصلاحات: چرا حل‌وفصل مسئله تعارض منافع در نظام اداری ساخت‌وساز دشوار است؟»، تجارت فردا، ش ۲۶۶، ۸ اردیبهشت ۱۳۹۷.

۲. ناصرالدین پروین و دیگران، پایان مأموریت آمریکایی‌ها در ایران، تهران، انتشارات اساطیر، ۱۳۸۰؛ به نقل از: محمد کمالی‌زاده و سعید عطار، دولت و امنیت اقتصادی در ایران؛ الزامات سیاسی امنیت اقتصادی، تهران، جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۶، ص ۱۱۴.

۳. ر.ک.: رضا زمانی و دیگران «اصلاح بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل کشور (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۱۳۱۰۸، مرداد ۱۳۹۲، ص ۳۲.

4. Value free

۵. جان پاتریک گانینگ، دموکراسی: مقدمه‌ای بر انتخاب عمومی، ترجمه حسین ربیعی، تهران، دنیا اقتصاد، ۱۳۹۲، ص ۳۱۰.

کادر ۱. فراگیری بوروکراسی

به‌رغم انتقادهای وارده بر بوروکراسی، به باور یکی از صاحب‌نظران، «شما نمی‌توانید موضوعی را که بدیهی و روشن است نادیده بگیرید: بوروکراسی‌ها در هر جایی وجود دارند. اکثریت قریب به اتفاق سازمان‌های بزرگ، دارای ساختاری کاملاً بوروکراتیک هستند و برای همه آنها بجز تعداد محدودی، بوروکراسی‌ها کارآمدترین روش برای سازماندهی فعالیت‌ها محسوب می‌شود».

مأخذ: استیفن پی. رابینز، تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)، ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، صفار، ۱۳۹۱، ص ۲۷۲.

۲-۲. بوروکراسی به‌مثابه یکی از مؤلفه‌های دولت توسعه‌گرا

قدرت بوروکراتیک (دیوان‌سالارانه)، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های «دولت توسعه‌گرا»^۱ از نظر لفت‌ویچ^۲ دانسته شده است.^۳ از نظر وی، «دولت توسعه‌گرا، دولتی است که در آن عرصه سیاست به‌گونه‌ای است که دستگاه سیاسی در مرکز از عزم، قدرت، استقلال، توانایی و مشروعیت کافی برای شکل‌دهی، ترغیب و تشویق دستیابی به اهداف توسعه‌ای برخوردار است...»^۴ طبق این نظر، وجه ممیزه نهادهایی که اقتصادها را به خوبی و با کیفیت مطلوب اداره کرده‌اند، از نهادهای مشابه در بسیاری از کشورهای غیر توسعه‌یافته، «قدرت واقعی، اقتدار فنی و استقلال آنها در شکل‌دهی به نیروهای بنیادین سیاست‌های توسعه است. نهادهای سیاستگذار اقتصادی این کشورها تا حدود زیادی تجلی دیوان‌سالاری‌های مدرن و عقلانی وبری است که در جریان سیاستگذاری‌های توسعه‌ای تحت تأثیر جریان‌های سیاسی قرار نمی‌گیرد... به‌علاوه در این دیوان‌سالاری‌های مبتنی بر شایسته‌سالاری، ثبات شغلی تا حد زیادی وجود دارد و با هر تغییر دولتی دستخوش تغییرات و عزل و نصب‌های گسترده نمی‌شود. در این دیوان‌سالاری‌ها استخدام و ارتقای شغلی براساس شایستگی انجام می‌شود و ضابطه و قانونمندی بر رابطه غلبه دارد...»^۵ مشابه با نظر پیش‌گفته، اوانز^۶ نیز دولت توسعه‌گرا را دولتی با بوروکراسی قوی می‌داند. این بوروکراسی قوی، همزمان با ریشه داشتن در جامعه، خدمات عمومی به جامعه ارائه داده، پاسخگو بوده و از دخالت گروه‌های ذی‌نفوذ و سیاستمداران مستقل است. وی این نوع بوروکراسی را بوروکراسی «خودمختار متکی به جامعه»^۷ می‌نامد. «خودمختاری متکی به جامعه»، به معنای «ترکیبی از

1. Developmental State

2. Leftwich

۳. دیگر ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا از نظر لفت‌ویچ عبارتست از: نخبگان توسعه‌گرا، استقلال نسبی دولت، جامعه مدنی ضعیف، و بستر بین‌المللی؛ ر. ک.؛ احمد نقیب‌زاده و محمدتقی دلفروز، «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت توسعه‌گرای غیردموکراتیک»، فصلنامه سیاست، دوره ۴۵، ش ۴، زمستان ۱۳۹۴، صص ۱۰۱۷-۱۰۱۹.

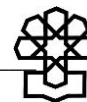
۴. همان، ص ۱۰۱۶.

۵. همان، صص ۱۰۱۷-۱۰۱۸.

6. Peter Evans

7. Embeddedness;

این واژه، واژه‌ای کلیدی در مطالعات مربوط به نهاد دولت و بوروکراسی است که معادل‌گزینی برای آن دشوار است؛ به همین دلیل است که معادل مورد استفاده در این متن، معادلی توضیحی است. معادل «حک‌شدگی» نیز برای واژه مذکور استفاده شده است. برای مثال، در مقاله‌ای راجع به تحلیل مفهوم بازار، توضیح داده شده است که چگونه «کنش اقتصادی، اسیر تور شبکه‌ها، نهادها و مناسبات غیراقتصادی می‌شود» و از این دیدگاه، مفهوم «حک‌شدگی بازار» به معنای «وابسته بودن کنش‌های اقتصادی بازار در متن، اهداف یا فرایندها به کنش‌ها یا نهادهای غیراقتصادی» است؛ ر. ک.؛ سمیه ورشوئی و دیگران



شایسته‌سالاری قوی و پادشاهی‌های شغلی بلندمدت (دو عاملی که همبستگی سازمانی و مصون‌سازی بوروکراسی از فشارهای نیروهای متنوع اجتماعی را موجب می‌شود) با قرار داشتن دولت در درون مناسبات اجتماعی نیرومند است که آنها را به جامعه پیوند زده و مجراهای نهادینه‌شده‌ای برای مذاکره مستمر و مجدد درباره اهداف و خط‌مشی‌ها مهیا می‌کند.^۱

۲-۳. ظرفیت دولت

نکته پایانی که پیش از آغاز توضیح ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون باید به آن توجه شود، مفهوم «ظرفیت دولت»^۲ در ادبیات مربوط به حوزه مورد بحث است. ظرفیت دولت، مفهومی کلی است که طیفی گسترده از آموزه‌ها و مفاهیم را در خصوص دولت در خود جای داده است. به دلیل همین گستردگی برداشت‌ها و معانی از مفهوم ظرفیت دولت است که صاحب‌نظران متعددی از نظرگاه‌های مختلف، به تبیین و توضیح این مفهوم پرداخته‌اند.

مفهوم ظرفیت در ادبیات توسعه جایگاهی حائز اهمیت دارد. برای مثال، براساس تعریف «برنامه توسعه ملل متحد» (UNDP) «ظرفیت» عبارتست از: «توانایی افراد، سازمان و جوامع برای انجام کارویژه‌ها، حل مسائل و تنظیم و دستیابی به اهداف». همچنین ظرفیت «به سطح معینی از قابلیت فردی و نهادی و منابع مناسب برای دستیابی به تأثیرات پایدار» مربوط است.^۳

شبهه به تعریف پیش گفته، در مفهومی موسع، ظرفیت دولت به «توانایی برای انجام کارها»^۴ و به طور کلی اِعمال قدرت تعریف شده است. به عبارت دیگر، فرض، بر این است که ظرفیت دولت، توانایی برای اجبار (اعمال قوه قهریه) و متقاعد ساختن اعضای جامعه، مطابق با قوانین و مقررات دولتی است.^۵

گریندل،^۶ ظرفیت دولت را به مثابه «توانایی دولت در تنظیم شرایط برای تعاملات اقتصادی و سیاسی و انجام کارکردهایی که برای آنها تعیین شده»، تعریف می‌کند. او ظرفیت دولت را به چهار حوزه کارکردی نهادی، فنی، اداری و سیاسی تقسیم می‌کند: «ظرفیت نهادی»، نشانگر قابلیت دولت در وضع و لازم‌الاجرا کردن مجموعه گسترده‌ای از قواعد و مقررات^۷ است که بر تعاملات اقتصادی و سیاسی حاکم است. «ظرفیت فنی»، توانایی دولت در مدیریت سیاست اقتصاد کلان و تحلیل گزینه‌های سیاست اقتصادی

«مروری اقتصادی بر تحقیقات جامعه‌شناسی بازار در ایران: در جستجوی حک‌شدگی»، مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران، دوره ۷، ش ۱، بهار ۱۳۹۷، صص ۵۳-۸۲.
۱. کمالی‌زاده و عطار، پیشین، ص ۵۱.

2. State Capacity

3. Kempe Ronald Hope, Sr. "Capacity Development and Good Governance", in Ahmed Shafiqul Hague and Habib Zafarullah (eds.), International Development Governance, CRC Press, 2006, p. 587.

4. "Getting Things Done"

5. J. Lindvall & J. Teorell, "State Capacity as Power: A Conceptual Framework", (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University, 2016, p. 5.

6. Merilee S. Grindle

۷. "Regulation" به معنای مقررات‌گذاری، تنظیم مقررات، انتظام‌بخشی.

به‌نحو عام‌تر تعریف شده است. «ظرفیت اداری»، قابلیت دولت برای ارائه کالاها و خدمات (بهداشت و آموزش عمومی)، تأمین زیرساخت‌های فیزیکی، ایفای کارکردهای معمولی اداری دولت (مانند جمع‌آوری مالیات و مدیریت اطلاعات) دانسته شده است. در آخر، «ظرفیت سیاسی» به ظرفیت دولت در پاسخ دادن به تقاضاهای اجتماعی، اجازه دادن به کانال‌هایی برای معرفی و پرداختن به علائق اجتماعی و وارد کردن مشارکت اجتماعی در تصمیم‌سازی و حل منازعات مربوط است.^۱ از یک سو، هریک از چهار نوع ظرفیت پیش‌گفته در هر دولت، بر یکدیگر تأثیر و تأثر دارند. اما از سوی دیگر، «بوروکراسی» می‌تواند به‌عنوان یک متغیر، بر هریک از ظرفیت‌های نهادی، فنی، اداری و سیاسی تأثیرگذار باشد. بوروکراسی می‌تواند در موارد خاصی، نقشی قطعی در افزایش ظرفیت نهادی، فنی و اداری ایفا کند. با وجود این، تقویت بوروکراسی می‌تواند مانع ارتقای ظرفیت سیاسی دولت شود؛ زیرا بوروکرات‌ها معمولاً با ایده مشارکت جامعه در تصمیم‌سازی مخالف هستند.^۲

در تعریفی دیگر، توضیح داده شده است که مفهوم ظرفیت، «به‌جای تأکید بر رویه‌های بیرونی، به سازوکارهایی اشاره دارد که در درون دولت، عملکردها و رویه‌های آن را تحت تأثیر قرار می‌دهند و کارآمدی آن را ممکن یا ناممکن می‌کنند». منظور از ظرفیت دولت، «توانایی نهادهای دولتی برای تحقق اهداف است».^۳ تعریف پیش‌گفته، برای موضوع این گزارش می‌تواند بهره‌های فراوانی به‌همراه داشته باشد؛ زیرا هدف اصلی این گزارش، توضیح و تبیین نقش بوروکراسی در هدف اجرای قانون است. به‌عبارت دقیق‌تر، مسئله این است که تا چه حد بوروکراسی موجود در کشور، از «ظرفیت» لازم برای اجرای قانون برخوردار است. آنچه در بخش ۳ توضیح داده خواهد شد، ویژگی‌های یک بوروکراسی برای دستیابی به هدف اجرای قانون است.

نکته پایانی در این قسمت اینکه قابلیت و ظرفیت بوروکراسی برای اجرای قانون را می‌توان در زمینه‌ای گسترده‌تر همچون قابلیت و ظرفیت حکومت برای اجرای سیاست‌ها^۴ ملاحظه کرد. برای مثال، در یک اثر پژوهشی تازه منتشرشده، شواهد و مستندات فراوانی از ماهیت و گستره قابلیت حکومت برای اجرای سیاست در کشورهای در حال توسعه آورده شده است و این مسئله تبیین شود که چگونه قابلیت حکومت در بسیاری از کشورها ضعیف بوده و این ضعف همچنان ادامه می‌یابد و مهم‌تر از همه، رویکردی برای ایجاد و ارتقای قابلیت حکومت برای اجرای کارکردهای اصلی‌اش ارائه می‌دهد. به‌عبارت دیگر، نویسندگان بر این باورند که «کشورها به همان اندازه توسعه‌یافته هستند (یعنی از شکوفایی اقتصادی،

۱. به نقل از: پاتریسیو سیلوا، «روابط دولت - کسب‌وکار و کارکرد اقتصادی در کره جنوبی و شیلی: یک چشم‌انداز سیاسی»، در: ریچارد بوید، بنو گالجارث و نک - وینگ ان گو (ویراستاران)، منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران، وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۹، ص ۱۲۱.

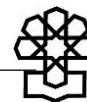
۲. همان.

۳. به نقل از: کمالی‌زاده و عطار، پیشین، صص ۳۶-۳۷.

البته تعاریف محدودتری نیز از ظرفیت دولت ارائه شده است. برای مثال، برخی ظرفیت دولت را در توانایی دولت برای کسب درآمد مالیاتی از عموم می‌دانند. در این تعریف، ظرفیت دولت با حداکثر مالیات وصول شده ارزیابی می‌شود؛ ر.ک.:

Mauricio Cárdenas, "State Capacity in Latin America", Global Economy and Development at Brookings April 2010, Available online at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latina_america_cardenas.pdf

4. Policy implementation



برابری اجتماعی و حاکمیت سیاسی مناسب برخوردارند) که قابلیت آنها برای اجرا کردن اجازه می‌دهد. مداومت بر اخذ و تحصیل این قابلیت، یک ویژگی مهم «توسعه‌یافته شدن» و «توسعه‌یافته ماندن» کشورهاست.^۱ نویسندگان با اتخاذ روش‌شناسی خاص و کمی (مبتنی بر شاخص‌های متعدد جهانی) استدلال کرده‌اند که ایجاد قابلیت سازمانی یا دولتی برای اجرا، اهمیت اصلی در رسیدن به اهداف توسعه دارد؛ به نحوی که شکست در اجرا باعث می‌شود بیشتر کشورها نتوانند اهداف توسعه‌ای خود را محقق کنند و «حتی بدتر از این، بسیاری از دولت‌ها این قابلیت را ندارند که بر شکست‌های مکرر در اجرا فائق شوند (حتی بعد از سال‌ها اصلاحات با هدف تقویت قابلیت حکومت)».^۲ آنچه گفته شد، شبیه وضعیت اجرای سیاست‌ها و قوانین ناظر بر اصلاح نهادی در ایران است که بنا بر نظر بسیاری از صاحب‌نظران، سال‌هاست که با ناکامی مواجه شده و راه برون‌رفتی نیز برای گریز از شکست‌های مداوم و مکرر در اجرای سیاست‌ها و قوانین اصلاحی همچنان یافت نشده است.

۳. ویژگی‌های بوروکراسی برای اجرای بایسته قانون

آنچه در اینجا محل بحث است ویژگی‌های بوروکراسی است که بنا به تعریف و نمونه ایدئال - آن‌چنان‌که در اندیشه وبر صورت‌بندی شده است - بوروکراسی‌ها باید از آن برخوردار باشند. در ادامه تلاش خواهد شد مهم‌ترین ویژگی‌های بوروکراسی، دسته‌بندی و توضیح داده شود؛ با این توضیح که ویژگی‌هایی که در ادامه خواهد آمد، مجموعه‌ای از ویژگی‌های ضروری برای یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون است.

۳-۱. یکپارچگی (انسجام)

اولین ویژگی بوروکراسی، یکپارچگی^۳ (انسجام) است. گرچه دولت برای اعمال کارکردهای خود به یک بوروکراسی حرفه‌ای و شایسته‌سالار نیازمند است، در سطحی دیگر، کارآمدی دولت، محصول انسجام درونی میان نهادهای بوروکراتیک است. فرض بر این است که نهادهای بوروکراتیک، «نهادهایی وظیفه - محور هستند که در جهت سیاست‌های مدون، به‌صورت بهینه اقدام می‌کنند. اما در دنیای واقعی، همیشه این خطر وجود دارد که بوروکراسی به مجموعه نهادهای بخشی، سیاسی و دارای فساد سازمان‌یافته تبدیل شود» و با از بین رفتن انسجام درونی نهادهای دولتی، دولت به ورطه ورشکستگی بیفتد.^۴ بدین ترتیب، یکپارچگی در بوروکراسی، ضامن کارآمدی و عملکرد سالم است و کارکرد بهینه نظام

۱. مت آندروز و لنت پریچت و مایکل وولکاک، قابلیت‌سازی حکومت: شواهد، تحلیل، اقدام، ترجمه جعفر خیرخواهان، در دست انتشار. مشخصات کتاب به این شرح است:

Matt Andrews, Lant Pritchett and Michael Woolcock, Building State Capability: Evidence, Analysis, Action, Oxford: Oxford University Press, 2017.

۲. همان.

3. Coherency

۴. همان، ص ۴۶.

اداری، تنها با حفظ یکپارچگی آن میسر است. تجارب کشورهای موفق در توسعه برقراری بوروکراسی کارآمد، همچون ژاپن و کره جنوبی، نشانگر آن است که در چنین کشورهایی، یکپارچگی بوروکراسی با بهره‌گیری از نظامات مختلف تأمین شده است. یکی از مهم‌ترین این نظامات، «تمرکز نهادی» است. برای نمونه در ژاپن، محوریت دولت در عرضه سرمایه‌های جدید سبب شد تا بتوانند «یکپارچه‌سازی صنعتی» و «سیاست ساختار صنعتی» را نیز به اجرا درآورد. وزارت صنعت و بازرگانی بین‌المللی^۱ به‌عنوان «سازمان راهنما» بر این فرایند نظارت داشت. در واقع، رشد اقتصادی خیره‌کننده ژاپن پس از جنگ جهانی دوم در سایه حضور نوعی «دیوان‌سالاری اقتصادی نیرومند، با استعداد و پرنفوذ» محقق شد.^۲

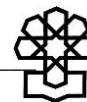
الگوی گفته شده، به‌نحوی در کره جنوبی نیز پیاده‌سازی شد. به این شرح که در زمان استعمار، ژاپن نهادهای بوروکراتیک قوی در کره جنوبی ایجاد کرد که پس از استقلال این کشور، این نهادها حفظ شد. همین نهادها بودند که بعدها در زمان ژنرال پارک به ابزار توسعه این کشور تبدیل شدند. البته در این دوره دیوان‌سالاری به‌دلیل پراکندگی در مراکز سیاستگذاری و فساد تضعیف شد، اما پارک در ابتدای زمامداریش، شروع به تجدید ساختار دیوان‌سالاری کرد. در این راستا حدود ۲۰۰۰ نفر از بوروکرات‌های فاسد از کار اخراج شدند و پرونده بیش از ۴۰۰۰۰ نفر بررسی مجدد شد. سپس برای جلوگیری از پراکندگی نهادهای سیاستگذار در حوزه اقتصادی، نهادی به نام «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» تشکیل شد که به نهادی محوری در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی تبدیل شد. نهاد مذکور بسیار قدرتمند و حرفه‌ای بود که ریاست آن برعهده معاون نخست‌وزیر بود و وظیفه عملیات‌های آماری و مهم‌ترین عملیات‌های بودجه‌ای و ایجاد هماهنگی در اجرای برنامه‌ها را که پیش‌تر سه نهاد دیگر انجام می‌دادند، عهده‌دار شد. این ساختار منسجم، کمک مهمی به انسجام سیاست‌ها کرد. با تشکیل هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی، وزارتخانه‌های مختلف، توان به چالش کشیدن و عقیم و خنثی کردن اقدامات و برنامه‌های یکدیگر را از دست دادند و به‌جای آن، بر اجرای برنامه‌های متمرکز و هدفمند هیئت عالی مذکور تمرکز کردند.^۳

علاوه بر تمرکز نهادی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های یکپارچگی بوروکراتیک، تجربه ژاپن نشان داد که بوروکراسی موفق، از صرف داشتن ویژگی‌های مورد نظر وبر (به‌ویژه شایسته‌سالاری) فراتر می‌رود. به این ترتیب چنانکه اوانز شرح می‌دهد، در همه توصیف‌هایی که از دولت ژاپن شده، بر اهمیت حیاتی شبکه‌های غیررسمی (بیرونی و درونی) برای کارکرد دولت تأکید شده است. شبکه‌های درونی، برای یکپارچگی بوروکراسی اهمیت حیاتی دارند. یکپارچگی درونی عمدتاً از طریق شبکه‌های غیررسمی صورت می‌گیرد که «هویتی مشارکتی» را برای بوروکراسی فراهم می‌کند. اما خصیصه و پیامدهای شبکه‌های غیررسمی، به فرایند گزینشی سختگیرانه‌ای بستگی دارد که براساس آن، کارمندان دولت انتخاب می‌شوند. واقعیت

1. Ministry of International Trade and Industry (MITI)

۲. اوانز، پیشین، ص ۱۰۰.

۳. نقیب‌زاده و دلفروز، پیشین، ص ۱۰۳۷.



این است که در ژاپن، «قابلیت‌های رسمی» و نه ارتباطات انتخاباتی یا وفاداری‌های سنتی، «شرط اصلی ورود به شبکه است». همین اصل، عامل اصلی کارآمدی بوروکراسی است. در این الگو، گونه‌ای «وبرگرایی مستحکم»^۱ قابل برداشت است که در آن، «مؤلفه‌های غیربوروکراتیک نظام بوروکراسی»^۲ باعث تحکیم ساختار سازمانی رسمی می‌شود.^۳ منظور از مؤلفه‌های غیربوروکراتیک، خصایصی برای بوروکراسی و بوروکرات‌هاست که بیش‌تر به استقلال نظام اداری و کارمندان عالی‌رتبه از احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ و... باز می‌گردد و ضامن سلامت و کارآمدی دستگاه اداری است؛ ویژگی‌هایی که فراتر از ویژگی‌های مد نظر وبر در زمان صورت‌بندی اولیه ایده بوروکراسی است.

اما اهمیت شبکه‌های بیرونی در پیوند دادن دولت و جامعه مدنی، از شبکه‌های درونی نیز بیش‌تر است. شبکه‌های بیرونی، شامل انبوهی از نظامات و روابط و... خارج از شبکه دولت است. چنانکه گیدنز تصریح می‌کند: «دیوان‌سالاری نمی‌تواند رهبری سیاسی را هدایت کند و خود به موقعیت و وضعیت مسائل «بیرونی» وابسته است».^۴ به‌ویژه دمکراسی‌های مبنی‌بر آرای عمومی از طریق احکام مصوب پارلمان، چارچوب‌هایی برای بوروکراسی‌ها تعیین می‌کنند؛ چنانکه وبر می‌نویسد: «این محدودیت در سرشت الگوی قانونی در بالاترین سطح توسعه آن قرار دارد...، چون اجرا و اداره به آنچه که مطابق با قواعد و قوانین باشد محدود است».^۵

سوی تأثیر بوروکراسی از قوانین، شبکه بیرونی شامل صاحبان کسب‌وکارها و دیگر شبکه‌های خارج از دایره کنترل و تسلط بوروکراسی است. برای مثال در ژاپن، «خط‌مشی‌های صنعتی... به‌گونه‌ای بنیادی، متکی به بر انبوه روابطی است که وزارتخانه‌ها و دست‌اندرکاران عمده بخش صنعت را به هم پیوند می‌دهد. در این کشور، «شوراهای مشورتی»^۶ فقط یک نمونه از «شبکه مدیریتی»^۷ هستند که بین بوروکرات‌ها و دست‌اندرکاران کسب‌وکارها درخصوص گردآوری اطلاعات و تدوین خط‌مشی مربوط به یک رشته موضوعات خاص و همیشگی، ارتباط برقرار می‌کند.^۸ در نتیجه برخی از صاحب‌نظران بر باورند که برای حفظ انسجام درونی نهادهای دولتی، به نهادهایی خارج از بوروکراسی نیاز است که با میانجیگری منافع اجتماعی و کانالیزه کردن آنها، مانع از استفاده ابزاری گروه‌های اجتماعی از نهادهای بوروکراسی و چندپارگی آن شوند.^۹ بدین ترتیب، شبکه‌های درونی و بیرونی، به‌عنوان تأمین‌کننده و تقویت‌کننده ویژگی یکپارچگی بوروکراسی عمل می‌کنند.

یکپارچگی بوروکراسی می‌تواند از بروز آسیب‌های بالقوه بوروکراسی جلوگیری کند. یکی از این

1. "Reinforced Weberianism"

2. "Nonbureaucratic Elements of Bureaucracy"

۳. اوانز، پیشین، صص ۱۰۱-۱۰۲.

۴. آنتونی گیدنز، سیاست و جامعه‌شناسی در اندیشه ماکس وبر، ترجمه مجید محمدی، تهران، قطره، ۱۳۷۵، ص ۷۴.

۵. همان، ص ۷۵.

6. "Deliberation Councils"

7. "Administrative Web"

۸. اوانز، پیشین، ص ۱۰۲.

۹. کمالی‌زاده و عطار، پیشین، صص ۴۶-۴۸.

آسیب‌ها، پراکندگی در شناسایی اهداف و طبعاً، به هدر دادن یا عدم تخصیص بهینه منابع است. توضیح اینکه یکی از مشکلات حاد نهادهای بوروکراسی این است که هر کدام از این نهادها، به دنبال حداکثر کردن استفاده از منابع دولتی هستند. هر سازمانی چنین وانمود می‌کند که دارای اهداف سازمانی مهم‌تر و دارای اولویت بیش‌تر به نسبت بقیه سازمان‌هاست و از این‌رو، استفاده حداکثری از منابع دولتی، اقدامی در جهت تحقق اهداف حیاتی آن سازمان تلقی می‌شود. این آسیب، ظرفیت حفظ انسجام نهادهای دولتی را به شدت کاهش می‌دهد و موجب «خاص‌گرایی» و فساد در ابعاد وسیع خواهد شد. خاص‌گرایی باعث می‌شود تا احساسات و منافع فردی و گروهی، جای منافع و مصالح ملی را بگیرد و تصمیم‌گیری‌های بوروکراتیک به نام دولت، اما در جهت منافع گروه یا جمع محدودی اتخاذ شود.^۱ یکپارچگی در بوروکراسی، می‌تواند با تعیین اولویت‌ها و تخصیص منابع لازم برای حرکت به سوی اولویت‌ها و نظارت بر نهادها، از پراکنده‌کاری و سوءمدیریت و سوءاستفاده از منابع عمومی بکاهد.

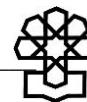
شبهه آنچه که راجع به مفهوم خاص‌گرایی به‌عنوان آسیبی به یکپارچگی بوروکراسی بیان شد، می‌توان در مفهوم‌سازی نورث، والیس^۲ و وینگاست^۳ برای تبیین لوازم گذار از نظم دسترسی محدود^۴ (یا حکومت طبیعی^۵) به نظم دسترسی باز^۶ مشاهده کرد. مفاهیم «شخصی» و «غیرشخصی» در اندیشه آنان حائز اهمیت است. به نظر آنان در حکومت‌های طبیعی، روابط درون ائتلاف مسلط، بیش‌تر حالت شخصی دارند و در درون این روابط شخصی، حمایت‌ها از طریق شبکه‌های مریدپروری^۷ یا حامی‌پروری^۸ گسترش می‌یابد.^۹ در مقابل، در نظام دسترسی باز، روابط در چارچوبی بیش‌تر غیرشخصی شکل می‌گیرد؛ «در نظم دسترسی باز... گرچه روابط شخصی هنوز اهمیت دارند، اما دسته‌بندی‌های غیرشخصی افراد، که اغلب شهروند نامیده می‌شوند، بدون نیاز به آگاهی از هویت فردی طرف‌های مقابل، در عرصه‌های گسترده رفتار اجتماعی به تعامل می‌پردازند. هویت که در حکومت طبیعی ذاتاً شخصی است، در نظم دسترسی باز به شکل مجموعه‌ای از مشخصه‌های غیرشخصی تعریف می‌شود».^{۱۰} تسلط روابط شخصی در بوروکراسی، می‌تواند با فراهم آوردن محیطی تبعیض‌آمیز و رانتی، کارکردهای بوروکراسی را مختل کند و انسجام لازم برای اجرای قوانین نهادی را به نفع روابط شخصی و مغایر با منافع ملی، از میان ببرد. وضعیت نظام بوروکراسی در ایران، وضعیتی است که می‌توان آن را فاقد وصف یکپارچگی و انسجام

۱. همان، صص ۴۷-۴۸.

2. John Joseph Wallis
3. Barry R. Weingast
4. Limited Access Order
5. Natural State
6. Open Access Orders
7. Patronage Network
8. Clientage

۹. داگلاس سی. نورث و جان جوزف والیس و باری آر. وینگاست، خشونت و نظم‌های اجتماعی: چارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران، روزنه، ۱۳۹۶، صص ۸۲-۸۴.

۱۰. همان، صص ۴۰-۴۱.



دانست. این وضعیت نیز مانند سایر ویژگی‌های بوروکراسی، مختص امروزه نیست. چنانکه در یکی از گزارش‌های تهیه‌شده در سال ۱۳۴۱ درخصوص نظام برنامه‌ریزی در ایران، از کندی تصمیم‌گیری در «ماشین دولت» و عقیم شدن کارکرد فرایندهای تصمیم‌گیری دولت، به ویژه از رهگذر وجود نهادهای متعدد، چندپاره، رقیب و واجد وظایف همپوشان سخن گفته شده است (ر. ک.: کادر ۲)

کادر ۲. توصیفی در نظام اداری ایران در دهه ۱۳۴۰

«در ایران کمیسیون‌ها، شوراها، شوراها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان، چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاستگذاری اقتصادی هستند. در سال‌های اخیر درجه اهمیت این سازمان‌ها لحظه به لحظه و تقریباً ماه به ماه تغییر کرده است. در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به‌راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان، از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع، هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست، زیرا هر سیاست در معرض برداشتهای متفاوت و شک و تردید درباره قلمرو اختیارات قانونی سازمان‌ها قرار دارد. همه اینها سبب شده است که نظام اداری ایران نتواند سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ یک از سیاست‌های اتخاذشده به‌صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند».

مأخذ: تاس. اچ. مک‌لنود، برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، تهران، نی، ۱۳۸۰، ص ۱۴۶.

در بخش پایانی این گزارش، یک نمونه از این عدم انسجام و ناهماهنگی‌ها در موضوع تجارت فرامرزی و به‌طور خاص، فرایند الکترونیکی تجارت فرامرزی، توضیح داده خواهد شد.

۲-۳. رسانایی

منظور از «رسانایی» در بوروکراسی، قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد است. این مفهوم که در مقاله‌ای راجع به مجاری تأثیر بوروکراسی بر اقتصاد ایران صورتبندی شده است، می‌تواند به‌عنوان یکی از ویژگی‌های بوروکراسی به‌طور کلی مورد توجه قرار گیرد. توضیح اینکه ویژگی‌های بوروکراسی در ایران (از جمله ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی، تمرکزگرایی و فرصت نابرابر، فساد و سوءمدیریت منابع انسانی) موجب شده است بوروکراسی، مانع از انتقال سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد شود و در نتیجه، پیامدهای مثبت در نظر سیاستگذاران اقتصادی، یا اساساً حاصل نشود یا به‌صورتی بسیار ناقص و جزئی محقق شود. این وضعیت با عنوان «بوروکراسی نارسانا» خوانده شده است.^۱

تصویب قانون یکی از ابزارهای اصلی سیاستگذاران برای پیاده‌سازی سیاست‌های مد نظرشان است.

۱. سیداحسان خاندوزی و زهرا کاویانی، «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، ش ۸۷، پاییز ۱۳۹۵، صص ۳۰-۳۱.

با این حال، مسئله مورد بررسی این گزارش، دلایل عدم اجرای قانون و به‌طور خاص، دلایلی ناشی از عدم برخورداری ویژگی‌های ضروری بوروکراسی برای اجرای قانون است. می‌توان گفت اگر به‌دلایلی، در مسیرهای ارتباطی میان سیاستگذاران (در اینجا قانونگذاران) و یا سطوح خرد (در اینجا مجریان قانون) اختلال ایجاد شود، یکی از اولین پیامدها، عدم اجرای قانون است. این وضعیت، اغلب با عبارت «مقاومت در برابر اجرای قانون» توصیف می‌شود. این مقاومت و در واقع عدم تمایل، ناشی از نارسایی در بوروکراسی توضیح داده شده است. نمونه‌هایی از این بوروکراسی نارسا در مثال‌های زیر کاملاً مشهود است:

- به‌دلیل رفتار مبتنی بر نفع شخصی و سازمانی کارکنان بخش مالیاتی، سیاست‌های تشدید مالیاتی یا سیاست‌های تخفیف و معافیت مالیاتی، نتوانسته است رفتارهای فعالان اقتصادی مرتبط را متأثر کند. چشم‌پوشی در اخذ مالیات قانونی در ازای دریافت‌های غیرقانونی مأموران یا سختگیری در موارد تخفیف و معافیت مالیاتی، موجب شده است اثر تشویقی یا تنبیهی مد نظر قانونگذار به فعالان اقتصادی اصابت نکند.^۱

- به‌دلیل ناکارآمدی فرایندهای واردات رسمی و غیررسمی کالا و همچنین فساد میان برخی مأموران دولتی مربوط، ابلاغ سیاست افزایش تعرفه برخی کالاها به‌منظور مدیریت واردات و کمک به تولید کالای داخلی، موجب تغییر جدی در رفتار واردکنندگان و به‌تبع، ترکیب کالاهای وارداتی نمی‌شود. بدین ترتیب که با افزایش زیاد نرخ تعرفه، در مقابل، واردکنندگان مسیر ورود را به سمت مسیرهای غیررسمی تغییر می‌دهند و در نتیجه این سیاست‌ها و قوانین، نمی‌تواند به حمایت از تولید بینجامد.^۲

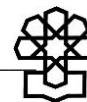
- به‌رغم ابلاغ سیاست‌های آزادسازی و تسهیل ورود بخش غیردولتی و همچنین تصویب قوانین و مقررات متعدد در خصوص ساماندهی و تسهیل صدور مجوزها (از جمله ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی (مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵) و اصلاحات بعدی آن، به‌ویژه ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، دستگاه‌های بخش عمومی هم در خصوص فعالان تازه‌وارد به صنایع خاص و هم صدور مجوزهای قانونی، بسیار کند و سختگیرانه عمل می‌کنند؛ «چنین قواعد نانوشته‌ای موجب افزایش هزینه‌های مبادلاتی... فعالیت در این بخش‌ها می‌شود و در نتیجه هدف سیاستگذار مبنی بر تشویق بخش غیردولتی، به‌دلیل هزینه‌ها و موانع بوروکراتیک، به سختی محقق می‌شود».^۳

سه نمونه ذکر شده نشان‌دهنده آن است که چگونه بوروکراسی فاقد ویژگی رسانی، می‌تواند اجرای قانون را با شکست مواجه کند. بر همین اساس، به درستی ادعا شده است که بوروکراسی نارسا، سبب متزلزل ساختن حاکمیت قانون شده است، چنانکه «... در بسیاری موارد، اراده بوروکرات‌های هر بخش، حتی بر احکام قانونی نیز فائق است و می‌تواند از طریق عدم اعمال قانون، اجرای ناقص قانون یا اجرای

۱. همان، صص ۳۳-۳۴.

۲. همان، ص ۳۴.

۳. همان، ص ۳۶.



قانون با تفاسیر متفاوت، موجب عدم تحقق هدف قانونگذار شود. در حالی که سیاستگذاران کشور همواره حاکم بودن قانون را به عنوان یک پیش فرض لحاظ می کرده اند، نگاهی به واقعیات دیوان سالاری کشور نشان می دهد لازم است در این دیدگاه تجدیدنظر صورت گرفته و نظام اداری و اجرایی کشور، خود به موضوعی برای تحقیق و اصلاح تبدیل شود.^۱

۳-۳. هماهنگی

از دیگر ویژگی های یک بوروکراسی برای اجرای قانون، هماهنگی^۲ است. مفهوم هماهنگی در این متن را می توان با توجه به مفهوم مخالف آن، یعنی «عدم هماهنگی» (ناهماهنگی / شکست هماهنگی^۳) در ادبیات نهادگرایی، مدیریت دولتی و کسب و کار توضیح داد. مسئله هماهنگی به طور جدی در نظریه بازی^۴ مطرح شده است. مسئله هماهنگی، به وضعیتی اشاره دارد که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد وابسته به تصمیم دیگران باشد. در مسئله هماهنگی، به ویژه مفهوم «تعادل چندگانه»^۵ مورد توجه قرار می گیرد که به معنای مجموعه مختلفی از اقدامات است که توسط افراد هماهنگ می شود و در حالت هایی تعادلی قرار می گیرد.^۶

مفهوم «شکست هماهنگی» نیز مفهومی است که براساس ترکیب نظریه های مختلف (نظریه بازی، نظریه انگیزه^۷ و اقتصاد سیاسی) شکل گرفته است.^۸ شکاف های مختلفی که در سیاست ها و بخش های مختلف وجود دارد، می تواند سبب شکست هماهنگی شود. برای نمونه، براساس یک تحقیق که به سفارش سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۹ صورت گرفت، نشان داده شد که می توان میان هفت نوع شکاف و مانع هماهنگی، تمایز قائل شد: شکاف ها در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست ها، اجرا، هدف و پاسخگویی.^{۱۰} اخیراً در یکی از گزارش های بانک جهانی با عنوان «حکمرانی و قانون»،^{۱۱} مؤلفه «هماهنگی» به همراه

۱. همان، صص ۲۸-۲۹.

2. Coordination

3. Coordination Failure

4. Game Theory;

«نظریه بازی» به شاخه یا گونه خاصی از نظریه انتخاب عقلانی اطلاق می شود که «انتخاب ها یا اعمال کسانی را تحلیل می کند که می دانند تصمیمات آنان بر یکدیگر تأثیر می گذارد و چنین شرایطی، تصمیمات تعاملی و "راهبردی" است». ر. ک.: بیکن، پیشین، ص ۲۴۲.

5. Multiple equilibria

۶. جرارد رولاند، اقتصاد توسعه، ترجمه محمد سلیمانی، تهران، چالش، ۱۳۹۶، ص ۳۲۲.

7. Incentive Theory

۸. سیداحسان خاندوزی، «نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی»، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه های علوم انسانی، سال هفدهم، ش ۹، اسفند ۱۳۹۶، ص ۸۲.

9. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

۱۰. برای مطالعه توضیح هر یک از شکاف های مطرح شده، ر. ک.:

Claire Charbit, "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts", OECD Regional Development Working Papers 2011/04, p. 16.

همان، صص ۸۳-۸۴.

11. International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, "Governance and the Law"; World Development Report 2017, Washington, 2017.

بخش نخست گزارش مذکور با این مشخصات ترجمه و تلخیص شده که در این نوشتار مورد استفاده قرار می گیرد: بانک جهانی، «حکمرانی قانون»، ترجمه ایما موسی زاده و عباس شهربابی و محمد علی نژاد، تجارت فردا، ش ۲۱۲، ۲۳ بهمن ۱۳۹۵.

دو مؤلفه «تعهد»^۱ و «همکاری»^۲ به مثابه سه کارکرد نهادی اصلی برای تضمین نتایج مطلوب قوانین و منابع مورد نیاز توضیح داده شده‌اند. تعهد، بازیگران را قادر می‌سازد تا به اعتبار سیاست‌ها اعتماد کرده و رفتار خود را با آن تطبیق دهند. همکاری، شرط اثربخشی سیاسی به‌منظور دستیابی به توسعه عادلانه است. اما منظور از هماهنگی، باور، اطمینان و اقدام عملی دیگر بازیگران برای دستیابی به اهداف تعیین‌شده است. ترجیحات و منافع، نقشی مهم در هماهنگی ایفا می‌کند. هماهنگی می‌تواند به فهم پدیده تبعیض شدید و افراطی، فساد و حتی انقلابات فناوری کمک کند و از این‌رو، مفهومی کلیدی محسوب می‌شود.^۳

برای توضیح مفهوم هماهنگی می‌توان این مثال را طرح کرد که برای سرمایه‌گذاری و نوآوری، شرکت‌ها و افراد باید به این باور برسند که دیگران نیز سرمایه‌گذاری خواهند کرد. مؤسسات می‌توانند با هماهنگی در خصوص تصمیم‌گیری برای سرمایه‌گذاری و انتظارات فعالان بازار، در حل مسئله شکست بازار کمک کنند. نمونه‌ای را در نظر بگیرید «که در آن کارخانه‌های بزرگ بسیار کارا باشند، اما سرمایه‌گذاری در آنها برای شرکت‌های جداگانه سودآور نباشد مگر اینکه تمامی این شرکت‌ها به‌طور همزمان در یک گروه سرمایه‌گذاری کنند. ... شرکت‌هایی که قادر به هماهنگی در یک حرکت همزمان هستند می‌توانند تولیدی مؤثر در مقیاس بزرگ داشته باشند».^۴ در نمونه ذکرشده، سود شرکت‌ها و همچنین تحقق اهداف سرمایه‌گذاری و نوآوری، به تصمیمات و عملکرد همه شرکت‌های مربوط بستگی دارد و درواقع مؤلفه هماهنگی، می‌تواند عاملی تعیین‌کننده در دستیابی یا عدم دستیابی به نتیجه باشد. به همین ترتیب، اجرای قانون نیز نیازمند وجود بوروکراسی واجد هماهنگی است. بدین‌معنا که تصمیم‌گیری و اقدامات هر یک از بخش‌های دولت که اجرای قانون به‌نحوی منوط به تصمیمات و اقدامات آنهاست، می‌تواند بر تصمیمات و اقدامات دیگر اجزای مربوط به اجرای قانون و در نهایت، اصل اجرای قانون تأثیرگذار باشد.

همچنین اقتصاددانان توسعه، «هماهنگی» سرمایه‌گذاری‌های مکمل را برای موفقیت بخش خصوصی ضروری دانسته‌اند. بدین معنی که اگر در بخشی از اقتصاد، نیاز به مکمل‌هایی در سمت تقاضا یا عرضه باشد، در صورت ناهماهنگی، بخش‌های رقابتی ظهور نخواهند کرد. مسائل دیگری نیز در ارتباط با هماهنگی میان بخش عمومی و خصوصی وجود دارد؛ از جمله هم‌راستا بودن برنامه‌ریزی دولت با تمایلات و ظرفیت‌های سرمایه‌گذاران بخش خصوصی.^۵

تأکید بر ویژگی هماهنگی را می‌توان در رویکرد «بازاندیشانه» بانک جهانی به توسعه نیز مشاهده کرد؛ به این ترتیب که در رویکرد سنتی به توسعه اقتصادی، توصیه می‌شد که:

۱. روی اصلاح و بهبود فرم و قالب نهادها سرمایه‌گذاری کنید؛

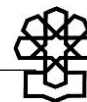
1. Commitment

2. Cooperation

3. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, op. cit., p. 68.

۴. همان.

۵. برزین جعفرناش، «الگوی راهبردی حمایت از تولید: ۱۱ رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷، صص ۱۴-۱۵.



۲. ظرفیت این نهادها را بالا ببرید تا بتوانند سیاست‌ها را اجرا کنند؛
 ۳. نهادهای حاکمیت قانون را تقویت کنید تا از اجرا و کاربرد سیاست‌ها و قواعد مطمئن شوید.
اما در رویکرد جدید و بازاندیشانه توصیه می‌شود که:
 ۱. کارکردهای نهادی را تقویت کنید؛
 ۲. به نامتقارن بودن قدرت توجه کنید که مانع برگزیدن و پذیرش سیاست‌ها و اجرای آنها می‌شود؛
 ۳. نقش‌های قانون در شکل‌دهی به قدرت، رفتارها و مجادله‌های صاحبان قدرت را درک کنید.^۱چنانکه ملاحظه می‌شود، در پارادایم جدید توسعه، به نامتقارن بودن قدرت، موانع پذیرش سیاست‌ها (از جمله قوانین و مقررات) و طبعاً اجرای آنها و ضرورت هماهنگی در جهت اجرای سیاست‌ها توجه بیشتری معطوف شده است.
- در بستری که شکاف‌هایی در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی وجود دارد، پیگیری هر هدفی، از جمله اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات، با موانع متعددی مواجه خواهد شد. برای مثال، تجربه نگارش راهبرد توسعه صنعتی در ابتدای دهه ۱۳۸۰ و بعد از آن، ابتدای دهه ۱۳۹۰ در ایران، یکی از موارد قابل توجه شکست هماهنگی شمرده می‌شود. این تجربه حاکی از آن است که چنین اسنادی، هیچ‌گاه مورد اتفاق و اجماع تمام دستگاه‌های سیاستگذاری اقتصادی و قوای مقننه و مجریه قرار نگرفته است؛ چه زمانی که سازمان برنامه و بودجه تهیه‌کننده آن بوده و چه زمانی که یک مقام بخشی مانند وزارت صنعت، معدن و تجارت آن را تهیه کرده است؛ «آنچه در برنامه‌های توسعه صنعتی پس از انقلاب مشاهده می‌شود، عدم تعیین استراتژی توسعه صنعتی است».^۲
- برای شکست در هماهنگی می‌توان نمونه‌های متعدد دیگری نیز ذکر کرد؛ از جمله مسئله حمایت از تولید در ایران که همواره به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و با اولویت‌ترین مسائل مد نظر سیاستگذاران و قانونگذاران بوده است، اما این مسئله، چه در مرحله قانونگذاری و چه در مرحله اجرا، با شکست مواجه شده است. برای مثال، یکی از مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس درباره انواع حمایت‌های صورت‌گرفته از تولید توسط قانونگذار در قانون برنامه توسعه، نشانگر آن است که «وجود تشتت آرا در سیاستگذاران، نبود یک نگرش منظم و واحد در خصوص راهکارهای رشد تولید داخلی، فقدان وجود یک استراتژی مشخص توسعه صنعتی، نبود یک نهاد مرکزی مدیریت‌کننده و تعیین‌کننده نوع حمایت‌ها و... است».^۳
- از این نوع سیاستگذاری، با عنوان «سیاستگذاری غریزی» نیز یاد شده است. ویژگی‌های این نوع سیاستگذاری، «نگاه خطی، غیرعلمی و غیرنظام‌مند به مسائل و مشکلات کشور و جزیره‌ای عمل کردن

۱. جعفر خیرخواهان، «۴۰ سال گزارش توسعه جهانی»، تجارت فردا، ش ۲۱۲، ۲۲ بهمن ۱۳۹۵.
۲. ر. ک.: حسین رجب‌پور، «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، اردیبهشت ۱۳۹۵، صص ۸۰-۸۱.
۳. ر. ک.: احمد مرکزالمیری و سید امیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۲. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۷-۶۸.

دستگاه‌ها در حوزه بخش عمومی است.^۱ به نظر می‌رسد یکی از دلایل عمده شکست هماهنگی در اجرای قوانین، از ناهماهنگی در تدوین و تصویب قانون نشئت می‌گیرد (ر. ک.: کادر ۳).

کادر ۳. تسری ناهماهنگی در تقنین به شکست هماهنگی در اجرا

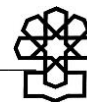
ناهماهنگی در تقنین، به شکست در هماهنگی در اجرا تسری می‌یابد. بدین ترتیب که به دلیل عدم نظام‌مندی تصمیمات تقنینی، مجریان قانون نیز در تصمیم‌گیری و اجرا، تابع ضوابط و نظامات مشخصی نیستند و براساس تشخیص و به‌ویژه منافع شخصی، گروهی، جناحی، سازمانی و... خود عمل می‌کنند. نتیجه، عدم اجرای قانونی است که قطعاً اجرای آن، منوط به هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌ها بوده است.

در بخش پایانی این گزارش توضیح داده خواهد شد که چگونه ناهماهنگی دستگاه‌های مربوط به فرایند تجارت خارجی در ایران، نظام‌مندی و کارآمدی این فرایند را با موانعی مواجه ساخته‌اند. برای اجرا نشدن پروژه‌های اصلاحی مهم به دلیل ناهماهنگی، نمونه‌های متعددی می‌توان اضافه کرد. برای مثال، پس از گذشت ۱۴ سال از کلید خوردن «طرح جامع نظام مالیاتی»^۲ - که قرار بود طی ۹ سال به مرحله اجرا و بهره‌برداری برسد - همچنان مرحله پیاده‌سازی ملی آن انجام نشده است. توضیح اینکه براساس بند «ب» ماده (۵۹) «قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۷۹/۱۷/۱)، همزمان با اجازه به دولت برای تأسیس سازمان امور مالیاتی، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف شد طی سه سال اول برنامه سوم توسعه (تا سال ۱۳۸۲) «نسبت به طراحی و راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی کشور اقدام کرده و با گردآوری و پردازش اطلاعات مربوط به فعالیت‌های اقتصادی مؤدیان مالیاتی در شبکه فراگیر، روش خوداظهاری را در نظام مالیاتی کشور توسعه و ترویج دهد». اکنون پس از گذشت بیش از ۱۴ سال، این پروژه همچنان در کشاکش ناهماهنگی بین نهادهای مجری معطل مانده است. رئیس سابق سازمان امور مالیاتی که از سال ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۵ ریاست سازمان مذکور را برعهده داشته، درباره دلایل عدم اجرای کامل طرح مذکور اظهار می‌کند:

«طرح جامع مالیاتی طرحی تقریباً گسترده با ۳۲ پروژه است... این پروژه‌ها در برگیرنده پروژه تولید نرم‌افزار یکپارچه، ایجاد مراکز دیتا، مباحث مربوط به اظهارنامه، زیرساخت و حتی پروژه‌های مربوط به منابع انسانی است... در سال ۱۳۸۳ شرکت لینوکس کانادا این طرح را مطالعه کرد و پیشنهاد داد چه نوع سیستم مالیاتی برای ایران مناسب است و با چه روشی باید سیستم جدید را پیاده کرد. در واقع این ۳۲ پروژه حاصل مطالعه شرکت لینوکس کاناداست. برای تولید نرم‌افزار که یکی از محورهای اصلی این طرح بود، قرار شد مناقصه‌ای برگزار شود. سال ۱۳۸۶ برای ۱۶ شرکت داخلی و خارجی پیشنهاد و برای

۱. زمانی و دیگران، پیشین، صص ۲۷-۲۸.

۲. برای اطلاع از مفاد و چگونگی اجرای این طرح، ر. ک.: محسن کلانتری‌بنگر، علیرضا نظری و ایمان فدایی، «مروری بر عملکرد طرح تحول نظام مالیاتی»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال یکم، ش ۱، بهار ۱۳۹۲، صص ۵۹-۸۰.



۶ شرکت اسناد مناقصه فرستاده شد. از میان این شرکت‌ها، شرکت بول فرانسه برنده مناقصه شد. در این مقطع از طرف دولت وقت ایراد وارد شد که چرا از شرکت‌های ایرانی استفاده نکردید؛ اما از آنجا که هیچ شرکت ایرانی توانایی انجام این کار را نداشت، هیچ کدام از شرکت‌ها موفق به برد در مناقصه نشدند. چهار سال از مناقصه تا زمانی که کار مجدد شروع شود، طول کشید؛ یعنی چهار سال طرح در میان فشارها از بالا (عمدتاً از طرف دولت و مجلس وقت) معطل ورود یک شرکت ایرانی شد؛ بدون اینکه هیچ شرکت ایرانی قابلیت و توانایی انجام این کار را داشته باشد. در اردیبهشت ۱۳۸۸ بالاخره... قرارداد اجرای پروژه با شرکت بول فرانسه منعقد [شد]. تولید نرم‌افزار در فاز دوم پروژه بود. [سپس] در ستاد طرح تحول اقتصادی طرح جامع مالیاتی به اجرا گذاشته [شد]. چند مذاکره با شرکت فرانسوی انجام دادیم که با همان قیمت و مناقصه چهار سال گذشته کار را شروع کنیم و آنها موافقت کردند. از سال ۱۳۸۹ در اردیبهشت به شکل رسمی شروع شد که عملاً یک سال عقب افتاد. تولید نرم‌افزار... پنج سال طول می‌کشید. یک سال مدت اجرای پایلوت بود و بعد هم دوره اعتبارسنجی بود. سه سال هم دوره پیاده‌سازی ملی بود و عملاً ۹ سال زمان می‌خواست... من از سازمان امور مالیاتی در سال ۱۳۹۵ منفک شدم، بعد شیوه کار تغییر کرد. ما قرار بود ممیز کلی در ادارات را پیاده کنیم. ... مدیر طرح جامع بعد از رفتن من تغییر کرد و ایشان توانایی لازم برای اجرای طرح را نداشت. همین اتفاقات در فرایند تأخیر ایجاد کرد. بعد دو سال هم سازمان به این نتیجه رسید که نمی‌تواند با ایشان کار کند. آنچه مسلم است، این است که دست‌کم در شرایط ایدئال ۹ سال نیاز به زمان دارد. ... طبق زمانبندی تا پایان سال ۱۳۹۹ اجرای ملی این طرح تمام می‌شود». این مقام مسئول پیشین در ادامه از تأخیرهای رخ داده به واسطه تحریم‌های پس از سال ۱۳۸۹ و همچنین موانع بر سر راه انتقال دانش از شرکت‌های خارجی مربوط نیز بحث می‌کند که به دلیل رعایت اختصار، از نقل آنها خودداری می‌کنیم.^۱

نکات قابل تأملی در مصاحبه یادشده به چشم می‌خورد؛ بدین ترتیب که اجرای یک حکم قانونی مبنی بر اجرای طرح جامع مالیاتی، با انواع و اقسام موانع فنی و سیاسی، اعم از داخلی و خارجی مواجه شده است. اما در این میان، به نظر می‌رسد نبود هماهنگی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی برای اجرای چنین طرح نهادی و کلیدی را می‌توان مهم‌ترین مانع برشمرد. فقدان اراده سیاسی لازم برای اجرای طرح، تغییر مدیران و بلا تکلیف ماندن ادامه پروژه و نبود هماهنگی لازم بین قوای مجریه و مقننه، مهم‌ترین موانع ناشی از عدم هماهنگی بوروکراسی در اجرای قانون مورد بحث، محسوب می‌شوند.

در نظام بوروکراسی، دستگاه‌های ستادی وظیفه هماهنگی دستگاه‌ها را برعهده دارند. در واقع، منشأ شکست هماهنگی در تصمیمات و اقدامات، ناتوانی دستگاه‌های ستادی است. «ملزومات محیطی» تضمین‌کننده موفقیت کار ستادی به این شرح فهرست شده است: «اولاً وظایف دستگاه ستادی باید مشخصاً بدون ابهام، دارای محدوده روشن و برای همه قابل فهم باشد. ثانیاً باید معلوم باشد که چه

۱. مرضیه امیری، «ماجرای اختلاف سازمان مالیاتی با برخی نهادها»، روزنامه شرق، ۱۳۹۷/۳/۲۰.

نیروهایی فعالیت‌های آن را تضمین می‌کنند و حمایت این نیروها باید کاملاً روشن باشد. ثالثاً دستگاه ستادی باید روابط مناسب و اندام‌وار با دستگاه‌های اجرایی داشته باشد. این روابط باید با سطوحی از این دستگاه‌ها باشد که تصمیمات ذی‌ربط را اتخاذ می‌کنند و آنها را به مرحله اجرا می‌گذارند. رابعاً دستگاه ستادی به‌جای آنکه در پی یافتن راه‌های اعمال قدرت بر دستگاه‌های اجرایی باشد باید مجاری ارتباط مؤثر با آنها را پیدا کند. خامساً و مهم‌تر از همه، دستگاه ستادی باید آن نوعی از روابط کاری را با دستگاه‌های اجرایی در پیش بگیرد که بر تفاهم و احترام متقابل استوار شده باشد.^۱

نکته پایانی در این قسمت، توضیح تفاوت ویژگی‌های یکپارچگی و هماهنگی است. چنانکه گفته شد، بین دو ویژگی مذکور شباهت‌ها و هم‌پوشانی‌های زیادی وجود دارد، اما آنچه در ویژگی هماهنگی قابل توجه است، اراده همسوی مجریان قانون برای اجرای سیاست‌ها و قوانین و خنثی نکردن اقدامات یکدیگر از طریق اتخاذ تصمیمات و اقدامات ناهمسو با قوانین و سیاست‌هاست. در مجموع می‌توان گفت هماهنگی یکی از اجزای یکپارچگی یا انسجام بوروکراسی محسوب می‌شود که به دلیل اهمیت آن، به‌عنوان ویژگی مستقل مد نظر قرار گرفته است.

۳-۴. پاسخگویی

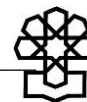
از دیگر ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، پاسخگویی (مسئولیت‌پذیری) است. پاسخگویی به‌طور خاص، «ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری است که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد».^۲ البته باید به این نکته نیز توجه کرد که تأکید بر ویژگی پاسخگویی برای بوروکراسی، در اندیشه‌های بنیانگذاران مفهوم مذکور وجود نداشته در طول زمان، در راستای شکل‌گیری و گسترش اندیشه‌های دمکراتیک، به منصفه ظهور رسیده است. برای مثال، در بوروکراسی وبری، پاسخگویی به مردم جایگاهی ندارد.^۳ اما مانند دیگر اندیشه‌ها، تغییرات عمده‌ای در پارادایم نظام اداری سنتی «وبری» به وقوع پیوسته است. مدل وبری «تبلور مفهوم عقلی - حقوقی اقتدار اداری است که متکی به سلسله‌مراتب مقررات و قوانین و اعتقاد به تفکیک مؤثر منافع فردی از وظایف و اهداف سازمانی است»؛ اما در مقایسه، ویژگی‌های پارادایم جدید یا «مدیریت دولتی نوین»، ویژگی‌های «قابل پیش‌بینی بودن، استراتژیک، نتیجه‌محور، مبتنی بر رهبری اجرایی، بازار - محور، مشتری - مداری و کارآفرینی» است.^۴ امروزه با توجه به محیط سیاسی دمکراتیک، شایسته است روابط بین بوروکراسی، مردم، قانونگذار و رسانه‌ها و انواع و اقسام پاسخگویی، به‌طور مستقیم برقرار شود تا به

۱. مکلنود، پیشین، صص ۱۲۸-۱۲۹.

۲. محمدحسین زارعی، «فرایند دمکراتیک شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران، خرسندی، ۱۳۹۴، ص ۲۶۴.

۳. زارعی و محسن‌زاده، پیشین، ص ۳۶.

۴. زارعی، پیشین، ص ۲۷۴.



این ترتیب، سازمان مربوط رأساً مسئولیت بهبود اراده خدمات عمومی را برعهده بگیرد.^۱ در نظام اداری ایران، به‌رغم تلاش‌های صورت‌گرفته برای «تحول نظام اداری»،^۲ اصل پاسخگویی همچنان متروک و مغفول مانده است؛ به‌نحوی که همچنان مطالبه پاسخگویی، دست‌کم در قالب استعفای برخی مقامات عالی‌رتبه در پی بروز حوادث جدی - که نوعی پاسخگویی نمادین به‌شمار می‌رود - همواره در صدر مطالبات مردمی در رسانه‌ها و شبکه‌های اجتماعی قرار دارد.

یکی از مواردی که به‌خوبی نمایانگر بوروکراسی غیرپاسخگوست، عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در اجرای قانون است. بدین ترتیب که عدم اجرای قانون در بوروکراسی‌های غیرپاسخگو، آنچنان گسترده است که به‌تدریج به امری معمول و نه‌چندان دور از انتظار تبدیل می‌شود و مقامات اجرایی ضرورت چندان‌تری حتی برای توضیح یا توجیه دلایل عدم اجرا نیز احساس نمی‌کنند. یکی از نمونه‌های قابل توجه که می‌تواند مؤید مدعای گفته‌شده باشد، برخورد دولت پس از قرائت «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» است. گزارش مذکور براساس ماده (۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس،^۳ حاوی نتیجه ارزیابی مرکز پژوهش‌های مجلس از نحوه اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار بود. نتیجه ارزیابی این بود که از ۵۳ حکم مندرج در قانون مورد بحث که در ۱۶ بهمن‌ماه ۱۳۹۰ به تصویب رسیده، تا آبان‌ماه ۱۳۹۶، صرفاً ۱۰ حکم به‌طور کامل اجرا شده، ۱۸ حکم به‌طور ناقص اجرا شده و ۲۵ حکم همچنان اجرا نشده است. به‌عبارت دیگر، پس از گذشت حدود پنج سال‌ونیم از تصویب قانون مذکور، صرفاً حدود یک‌پنجم احکام آن اجرا شده است.^۴ این گزارش در اولین روز کاری مجلس در سال ۱۳۹۷ قرائت شد (مورخ ۱۳۹۷/۱/۱۹). با آنکه انتظار می‌رفت با توجه به ادعای مطرح‌شده در گزارش نظارتی، دولت در صدد پاسخگویی برآمده و توضیحاتی را دست‌کم مبنی بر رد نتایج گزارش نظارتی مطرح کند، تا به امروز واکنش رسمی از مقامات دولتی در این راستا مشاهده نشده است. واقعه توضیح داده‌شده نشان می‌دهد قوه مجریه در برابر ابزارهای نظارتی قوه مقننه، لزومی به پاسخگویی احساس نمی‌کند و به‌عبارت دیگر، خود را بی‌نیاز از توضیح در برابر نهادهای نظارتی می‌داند (ر. ک.: کادر ۴).

۱. زارعی و محسن‌زاده، پیشین، ص ۲۶.

۲. برای مطالعه گزارشی راجع به تلاش‌های صورت‌گرفته برای اصلاح نظام اداری در ایران، ر. ک.: محمد عبدالحسین‌زاده، «تحلیل پیشنهاد اصلاح نظام اداری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۸۹۹، خرداد ۱۳۹۷.

۳. بر اساس بخشی از ماده مذکور، «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس که مطابق این آیین‌نامه تشکیل می‌گردند در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به‌شرح زیر می‌باشند:

۷- تهیه گزارش موردی و سالانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت...».

۴. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴». گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.

کادر ۴. عکس‌العمل قوه مجریه در برابر گزارش‌های نظارتی

قوه مجریه به تدریج و البته به دلایلی غیرقابل توجیه، حساسیت خود را در برابر گزارش‌های مراجع نظارتی مبنی بر عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون از دست داده و به عبارت دیگر، در این خصوص «ضدضربه» یا «واکسینه» شده است. در این حالت خطرناک، دولت صرفاً در مواردی در پی پاسخگویی برمی‌آید که با تهدیدات و خطرات جدی، از جمله استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزیر مربوط، مواجه باشد و بدین ترتیب، لزومی به واکنش و پرداخت هزینه در مقابل هشدارهایی که سطح پایین می‌پندارد، نمی‌بیند.

نکته دیگری که باید در خصوص بی‌توجهی دولت در مقابل ادعاهای نهادهای نظارتی مبنی بر عدم اجرای قانون توضیح داد، ضرورت وجود الزامات و مقتضیات لازم برای اعمال ابزارهای نظارت بر اجرای قانون است. بدین معنا که ابزار قرائت گزارش‌های حاوی عدم اجرای قانون در صحن علنی - که طبق قانون اساسی نوعی نظارت سیاسی محسوب می‌شود - صرفاً در صورتی مؤثر خواهد بود که با انعکاس وسیع در رسانه‌ها، سبب ایجاد موجی گسترده در افکار عمومی برای مطالبه پاسخگویی و اجرای قانون شود. در قضیه پیش‌گفته، قرائت گزارش در صحن علنی مجلس، دقیقاً با موج تلاطم‌های اقتصادی ناشی از جهش نرخ دلار، همزمان شد. این همزمانی سبب شد، اولاً محتوای گزارش آن‌چنانکه انتظار می‌رفت و شایسته بود، در رسانه‌ها منعکس نشود و بجز سایت‌های خبرگزاری‌های رسمی، انعکاسی در مطبوعات نداشته باشد؛ و دوم، دولت، ظاهراً تمام توان خود را مصروف ساماندهی وقایع پیش‌آمده سازد و ضرورتی برای پاسخگویی به ادعاهای عدم اجرای یک قانون مهم و کلیدی، احساس نکند.

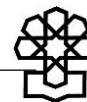
آنچه گذشت را به قول مک‌لنود، می‌توان «قانون آهنین سکون و تأخیر» توصیف کرد؛ وی می‌نویسد: «توالی نتایج ناخوشایند اصلاحات اداری در ایران را به سهولت می‌توان به کارکرد قانون آهنین سکون و تأخیر نسبت داد که به اعتقاد برخی مشاوران خارجی در برخی مناطق جهان بیش‌تر از قانون جاذبه مصداق دارد...»^۱

کادر ۵. قانون آهنین سکون و تأخیر

سکون، سکوت یا عدم واکنش مورد انتظار دستگاه‌های اجرایی در پی انتشار گزارش‌هایی مبنی بر عدم اجرای قانون، حاکی از سکون و تأخیری است که در بوروکراسی‌های ناکارآمد برای اجرای قانون وجود دارد. پرداختن جدی‌تر سیاستگذاران و قانونگذاران به ویژگی‌هایی که در این گزارش به‌عنوان ویژگی‌های یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون مورد توجه قرار گرفته است، می‌تواند به این سکون و تأخیر، تحرک و پویایی ببخشد.

نکته دیگری که از بررسی‌های چهار ویژگی پیش‌گفته، اولویت اصلاحات بوروکراتیک در کشورهایی با شرایطی مشابه ایران است. در سطور پیشین توضیح داده شد که حتی اگر قانونگذار مترقی‌ترین قوانین را نیز به تصویب برساند، نظام اداری ناتوان از اجرای آن، فایده و ثمری را از صرف قانون، نصیب کشور و شهروندان نخواهد کرد. چنانکه فوکویاما می‌نویسد: «از نظر بسیاری از مردم در اکناف جهان، مسئله

۱. مک‌لنود، پیشین، ص ۱۲۰.



اصلی سیاست معاصر آن است که چگونه حکومت‌های قدرتمند، سرکش و استبدادی محدود شوند. ... در نتیجه در سال‌های اخیر، اغلب بحث‌های توسعه سیاسی بر نهادهای محدودکننده قدرت حکومت - یعنی حاکمیت قانون و پاسخگو بودن دموکراتیک - متمرکز شده است. اما حکومت‌ها پیش از آنکه محدود و مقید شوند، باید بتوانند قدرت لازم را برای انجام برخی کارها به دست آورند. به عبارت دیگر دولت‌ها باید توان حکومت کردن داشته باشند.^۱ «توان حکومت کردن»، بیان دیگری از عبارت «ظرفیت دولت» است. بی‌تردید، ظرفیت دولت در ایران برای اجرای قانون - با فرض برخورداری قانون از ویژگی‌های اصولی یک قانون خوب - با چالش‌هایی جدی مواجه است.

در پایان این قسمت دو نکته شایان ذکر است:

اول اینکه بین چهار ویژگی برشمرده شده برای بوروکراسی (یکپارچگی، رسانایی، هماهنگی و پاسخگویی) چه بسا هم‌پوشانی‌های مفهومی وجود داشته باشد. برای مثال میان ویژگی‌های یکپارچگی و هماهنگی بوروکراسی، اشتراکات بسیاری وجود دارد؛ اما در آنچه گذشت، تلاش شد بین ویژگی‌های مذکور تفکیک صورت گیرد. علاوه بر این، هریک از ویژگی‌ها در تعامل و تأثیرگذاری با یکدیگرند و چه بسا وجود هریک از آنها، پیش‌نیاز یا پیامد وجود دیگری باشد.

دوم اینکه ادعای این گزارش، منحصر کردن ویژگی‌های بوروکراسی در چهار ویژگی برشمرده شده نیست. چه بسا ویژگی‌های دیگری را نیز بتوان برای بوروکراسی صورت‌بندی و تبیین کرد؛ از جمله این ویژگی‌ها، «مصونیت بوروکراتیک»^۲ است که در اندیشه‌های صاحب‌نظران در خصوص بوروکراسی مورد تأکید قرار گرفته است. چنانکه سیلوا می‌نویسد، در افزایش قدرت نسبی دولت در مقابل نخبگان اقتصادی در کشورهای با کارکرد قابل توجه شرق آسیا، مصونیت بوروکراتیک (حفاظت فن‌سالارانه) تصمیم‌سازان در درون سازمان‌های اقتصادی دولتی، عاملی ابزاری بوده است.^۳ منظور از مصونیت بوروکراتیک، فراهم آوردن محیطی امن و تضمین شده برای استقلال تصمیم‌گیری و اقدام بوروکرات‌ها، مصون از انواع فشارها و تأثیرگذاری‌های سیاسی و... توسط احزاب، گروه‌ها و سایر ذی‌نفعان است. با وجود این، به نظر می‌رسد چهار ویژگی توضیح داده شده در این گزارش، مهم‌ترین ویژگی‌های مربوط به بوروکراسی با رویکرد قابلیت اجرای قانون باشد.

۱. فوکویاما، **پیشین**، صص ۶۲-۶۴. در چارچوب نظری فوکویاما، «مقدمه و پیش‌شرط توسعه، وجود یک نظم سیاسی کارآمد است که تا حد زیادی محصول و معلول وجود دولتی قوی از لحاظ بوروکراسی است که بتواند در اداره عمومی کشور موفق عمل کند. در نتیجه اندازه دولت، یعنی بزرگی و کوچکی آن، در این نظریه اهمیت زیادی ندارد... آنچه اهمیت دارد، کیفیت بوروکراسی یک کشور است و اینکه بوروکراسی مزبور تا چه حد می‌تواند حاکمیت قانون را به منظور دسترسی برابر شهروندان به فرصت‌ها و مقرراتگذاری لازم، اجرا کند؛ ر. ک.: رحمن قهرمانپور، «تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۰۲۵، شهریور ۱۳۹۷، ص ۷.

2. Technocratic insulation

۲. سیلوا، **پیشین**، ص ۱۲۰؛ بانک جهانی در گزارش «معجزه شرق آسیا»، ارزیابی مفصلی از نقش «سیاست عمومی» در کارکرد خیره‌کننده اقتصادی کشورهای تازه صنعتی‌شده شرق آسیا، ارائه کرده است. طبق گزارش مذکور، ظرفیت دولت، مصونیت بوروکراتیک، سیاست‌سازی و استحکام و عدم تغییرپذیری دولت در مقابل کسب‌وکارها، مهم‌ترین ویژگی‌های نهادی برشمرده شده است که مشروعیت سیاسی و رشد اقتصادی در کشورهای موفق شرق آسیا را فراهم کرد؛ **همان**.

۴. بررسی موردی عملکرد دولت در الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی

در پرتو ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، یکی از نمونه‌های قابل توجه که از یک سو نشانگر ناکامی سیاستگذاران و قانونگذاران در تنظیم و تمشیت امور از طریق قانونگذاری و از سوی دیگر، ناتوانی نظام عریض و طویل بوروکراسی در اجرای قانون است، فرایند ساماندهی، تسهیل و سرعت بخشیدن به تجارت فرامرزی (صادرات و واردات) از طریق الکترونیکی کردن فرایندها، است. به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در تجارت بین‌الملل، به‌ویژه به‌دلیل طولانی و پیچیده بودن فرایند تجارت بین‌الملل، به شدت گسترش یافته و همچنان در حال گسترش است. استفاده از هر فناوری در جهت تسریع و کارآمدتر کردن این فرایندهای پیچیده در مراحل مختلف، تأثیر قابل توجهی بر هزینه‌های تجارت و زمان صرف‌شده خواهد داشت.^۱

در این فرایند، تعبیه پنجره واحد^۲ ابزاری کارآمد و راه‌گشاست. پنجره واحد به این شرح تعریف شده است: «مکانی فیزیکی یا مجازی یا ترکیبی از این دو برای تمرکز بر امور ناظر بر کسب‌وکار است که به صاحبان پیشه، کارآفرینان، کارجویان و متقاضیان راه‌اندازی کسب‌وکار، امکان کسب اطلاعات مورد نیاز، مشاوره (اطلاع از) دستورالعمل‌ها، مجوزها و ثبت درخواست‌ها در مکانی واحد را می‌دهد و ارتباط آنها را با دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط به‌طور مستقیم برقرار می‌کند».^۳ براساس گزارش ۲۰۱۴ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، «نظام پنجره واحد قادر است جریان اطلاعات را از طریق تسهیم اطلاعات مورد نیاز بین کلیه طرف‌های درگیر در تجارت، شامل مشارکت‌کنندگان خصوصی نظیر بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و ادارات عمومی نظیر دواير ثبت‌کننده مهاجرت و وسایل نقلیه بهبود بخشد. مفهوم کلیدی در خصوص یک نظام کارآمد آن است که بازرگانان را قادر سازد تا اطلاعات و مدارک استاندارد شده را از طریق یک دروازه ورودی واحد ارائه کنند، رویه‌های زائد را توسط بازرگانان و ادارات دولتی حذف کند و هماهنگی و همکاری بین مقامات را بهبود بخشد. کاستن از ارائه چندین باره داده‌ها به بخش‌های متفاوت، در به حداقل رساندن خطاها در ورود داده‌ها نیز کمک می‌کند».^۴

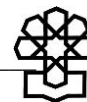
در این بخش، ابتدا به تجربیات بین‌المللی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی به‌طور خاص و ضرورت طراحی و اجرای سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی به‌طور خاص، خواهیم پرداخت و در ادامه، مهم‌ترین قوانین و مقررات مربوط به حوزه را بر خواهیم شمرد. در ذیل هر دسته از قوانین و مقررات،

۱. ر. ک.: بانک جهانی، «نماگر تجارت فرامرزی بانک جهانی: رویکردی جدید برای ارزیابی فرایندهای تجاری»، ترجمه فرید قادری و فاطمه عزیز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۸۵۹، خرداد ۱۳۹۵، ص ۹.

2. Single Window

۲. به نقل از: علي فیروزي، «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین‌دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، شهریور ماه ۱۳۹۴، ص ۲. همچنین در دستورالعمل شماره ۴۷۷۰۸/۴۵۶۵۲، مورخ ۱۳۹۱/۲/۸ (مصوب کارگروه موضوع ماده (۶۲) قانون برنامه پنجم توسعه) پنجره واحد به این شرح تعریف شده است: «سامانه مجازی یا واحد اداری مشخصی که دستگاه اصلی برای ارائه خدمات یکپارچه مورد نیاز متقاضیان ایجاد نموده یا مشخص می‌کنند به گونه‌ای که هماهنگی لازم میان دستگاه اصلی و دستگاه‌های فرعی مربوط برای پاسخگویی متمرکز طرف مدت معین صورت گیرد و متقاضیان امکان رهگیری تقاضای خود را داشته باشند».

۳. بانک جهانی، «اجرای پنجره واحد تجاری در سنگاپور، کلمبیا و آذربایجان»، ترجمه هدیه ستایش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۶۸۵، خرداد ۱۳۹۲، ص ۴.



نکاتی راجع به تعارض‌ها و هم‌پوشانی‌های مفاد آنها را توضیح خواهیم داد. تعدد قوانین و مقررات در این موضوع، گرچه نشان‌دهنده توجه قانونگذار و دیگر مقرراتگذاران به این موضوع است، اما همزمان، نشانگر ناهماهنگی‌ها و ناسازگاری‌ها در قوانین و مقررات موجود است. در ادامه، به عملکرد دستگاه‌های مربوط در خصوص اجرای احکام و مقرره‌های الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی می‌پردازیم.

۴-۱. برخی تجربه‌های بین‌المللی

بسیاری از کشورها انتقال فرایندهای گمرکی کاغذ - محور را به سمت فرایندهای گمرکی بدون کاغذ آغاز کرده‌اند. سامانه‌های الکترونیک به ابزاری مهم برای پر کردن، انتقال، پردازش و تبادل اطلاعات قانونی و تجاری برای صادرات و واردات در زمینه مدیریت تجارت فرامرزی تبدیل شده است.^۱ برخی کشورها، نه تنها بازرگانان و گمرک‌ها، بلکه سایر نهادهای درگیر در تجارت را از طریق پنجره واحد به یکدیگر مرتبط کرده‌اند. سامانه پنجره واحد این امکان را برای بازرگانان فراهم می‌کند تا داده‌های صادرات و واردات خود را در محیط مجازی وارد کرده و از طریق آن، با مراجع مربوطه برای کسب مجوز، گواهی‌نامه و تأییدیه به صورت الکترونیک ارتباط برقرار کنند.^۲

ساده‌سازی و خودکارسازی اسناد و رویه‌ها در پنجره واحد به صورت تدریجی و طی مراحل زیر انجام می‌شود:

مرحله ۱. گمرک بدون کاغذ

مرحله ۲: پنجره واحد مقرراتگذاری^۳

مرحله ۳: پنجره واحد بندرگاهی یا سامانه بندرگاهی کسب‌وکار با کسب‌وکار (B2B)^۴

مرحله ۴: پنجره واحد کاملاً یکپارچه

مرحله ۵: پلتفرم تبادل پنجره واحد فرامرزی^۵

چنانکه گفته شد، تجارت فرامرزی از طریق سامانه پنجره واحد، به تسهیل و بهبود تجارت و طبعاً، به بهبود رتبه کشورها در شاخص‌های بین‌المللی ارزیابی‌کننده محیط کسب‌وکار می‌انجامد. بسیاری از کشورها توانسته‌اند تجارت فرامرزی را با ارتقای سیستم‌های الکترونیکی واردات و صادرات بهبود بخشیده و هزینه و زمان انجام امور اداری مرزی و ارائه مدارک را کاهش دهند. برای مثال، آرژانتین سیستم جدیدی برای پایش واردات محصولاتی که شرایط لازم برای دریافت مجوز خودکار را دارند، راه‌اندازی کرده است. گرجستان با ارتقای سیستم پردازش مدارک و راه‌اندازی سیستم پیشرفته الکترونیکی تحویل مدارک، توانسته است زمان انجام پردازش مدارک را کاهش دهد. کوزوو زمان و هزینه تطابق اسنادی و تطابق مرزی برای صادرات را با بهبود سیستم خودکار مدیریت داده‌های گمرک، روان‌سازی فرایندهای

۱. سازمان ملل متحد، راهنمای برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی پنجره واحد، ترجمه داوود حاجیان‌پیروز، تهران، تکامل اندیشه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶، ص ۲۶.

۲. همان، ص ۲۷.

3. Regulatory

4. Business to Business

۵. همان، صص ۳۷-۴۸.

ترخیص کالا از گمرک و ایجاد کریدور آلبانی - کوزوو کاهش داده است.^۱ کشورهای گراناادا و جامائیکا بسترهای الکترونیک خود را ارتقا داده‌اند که منجر به کاهش زیادی در زمان مورد نیاز برای پردازش امور مربوط به تجارت بین‌المللی آنها شد. سیستم‌های مذکور، امکان تسلیم اظهارنامه گمرکی و مدارک پشتیبان آن را از طریق سیستم الکترونیک فراهم می‌کند. بدین ترتیب، کارگزاران گمرکی مجبور به مراجعه به مسئولان مختلف گمرک یا دستگاه‌های دولتی برای تأیید مدارکشان نیستند. کشورهای کوزوو و نپال نیز با ارتقای «سیستم جهانی خودکار داده‌های گمرکی»،^۲ استفاده از مدارک کاغذی را متوقف کرده و امکان پرداخت و تسلیم اظهارنامه گمرکی با استفاده از سیستم الکترونیکی را فراهم آورده‌اند.^۳ استفاده از این سامانه‌ها برای نمونه در تایلند، باعث کاهش هزینه تراکنش‌های تجاری برای صادرات و واردات شده است. این کاهش هزینه تراکنش، سبب منفعت اقتصادی حدود یک درصد از تولید ناخالص داخلی برای تایلند شده است.^۴ نمونه قابل توجه دیگر در این خصوص، عملکرد کشور کره جنوبی است. سیستم پنجره واحد تجاری کره جنوبی که به «UNI-PASS» معروف است، برای واردکنندگان و صادرکنندگان این امکان را فراهم می‌آورد که در هر زمان و هر مکان، فرایندهای اداری گمرکی و دیگر نیازمندی‌های تجاری را انجام دهند.^۵

۴-۲. تصویری از نظام حقوقی مربوط به تجارت فرامرزی

براساس یکی از گزارش‌های تهیه‌شده توسط گمرک، تعداد قابل توجهی از قوانین، کنوانسیون‌ها، سازمان‌ها، رویه‌ها، معافیت‌ها و سازمان‌های مجوزدهنده در امر تجارت فرامرزی در ایران وجود دارند. در جدول ۲، تعداد قوانین، مقررات، رویه‌ها و سازمان‌ها مربوط به تجارت فرامرزی ذکر شده است.^۶

جدول ۲. وضعیت قوانین، مقررات، سازمان‌ها و رویه‌های مربوط به تجارت فرامرزی در ایران

۴۵	تعداد قوانین حاکم بر امور گمرکی
۱۵	تعداد کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای
۱۶	تعداد رویه‌های گمرکی
۲۲	تعداد سازمان‌های مجوز دهنده
۶۵	تعداد معافیت‌ها

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، «بررسی عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای بهبود کسب‌وکار؛ جلسه کمیسیون اصل چهل‌وچهارم مجلس شورای اسلامی»، ۱۳۹۷، ص ۲.

۱. عمادالدین سخایی، سهولت انجام کسب‌وکار: رفع تبعیض و افزایش کارایی، [به سفارش] دفتر بایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، تهران، پیک نور، ۱۳۹۶، صص ۱۱۵-۱۱۶.

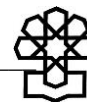
2. ASYCUDA (Automated System for Customs Data)

۲. همان.

۳. سازمان ملل متحد، **پیشین**، ص ۱۳۴.

۴. عبدالعظیم ملایی، حسین هورانی و مریم احمدیان، «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی؛ ۸. نماگر تجارت فرامرزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۹۳، ص ۲۴.

۵. شایان ذکر است گزارش استفاده‌شده گمرک، به منظور توضیح عملکرد نهاد مذکور در جهت ارتقای رتبه ایران در نماگر «تجارت فرامرزی» («شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»)، به کمیته بهبود محیط کسب‌وکار (کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، ارائه شده است.



در جدول ۳، عنوان سازمان‌های مجوزدهنده و همچنین تعداد اقلام ردیف تعرفه مشمول مجوز ذکر شده است.

جدول ۳. سازمان‌های مجوز دهنده

ردیف	نام سازمان مجوزدهنده	تعداد اقلام ردیف تعرفه مشمول مجوز
۱	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان غذا و دارو)	۲۰۵۰
۲	سازمان ملی استاندارد ایران	۱۷۶۶
۳	قرنطینه نباتی (سازمان حفظ نباتات)	۸۳۰
۴	وزارت امور خارجه (اقلام تحت کنترل کنوانسیون منع استفاده سلاح‌های شیمیایی)	۵۸۵
۵	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۵۴۵
۶	قرنطینه دامی (سازمان دامپزشکی کشور)	۴۲۶
۷	کنوانسیون بازل (سازمان حفاظت محیط‌زیست)	۳۵۶
۸	وزارت جهاد کشاورزی	۳۲۱
۹	سازمان حفاظت محیط‌زیست	۲۷۳
۱۰	تجهیزات پزشکی (اداره کل تجهیزات پزشکی وزارت بهداشت)	۱۷۴
۱۱	سازمان دامپزشکی کشور	۱۱۰
۱۲	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۶۷
۱۳	بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران	۶۴
۱۴	سازمان انرژی اتمی ایران	۵۴
۱۵	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات (مجوز مخابرات)	۵۱
۱۶	وزارت صنعت، معدن و تجارت (بجز مجوز ثبت سفارش)	۲۳
۱۷	مرکز نظارت بر دخانیات	۱۱
۱۸	سازمان هواپیمایی کشور	۸
۱۹	کانون پرورش فکری کودکان و نوجوانان	۷
۲۰	وزارت امور اقتصادی و دارایی	۵
۲۱	وزارت نفت (موافقت کلی شده است)	۴
۲۲	سازمان میراث فرهنگی	۱

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، «بررسی عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای بهبود کسب‌وکار؛ جلسه کمیسیون اصل چهل‌وچهارم مجلس شورای اسلامی»، ۱۳۹۷، ص ۴.

با توجه به تعدد نهادهای ذی‌ربط در امر تجارت خارجی، طبقاً قوانین و مقررات متعددی نیز بر این حوزه (به‌طور خاص پنجره واحد) حاکم است. مشخصات قوانین و مقررات مربوط به اجرای پنجره واحد تجارت فرامرزی و همچنین سامانه امور گمرکی، به شرح مندرج در جدول ۱ پیوست همین گزارش است. شایان ذکر است در ادامه، ضمن ذکر مهم‌ترین احکام قانونی مربوط به حوزه مورد بحث، برخی هم‌پوشانی‌ها و تعارض‌های میان آنها را نیز مورد توجه قرار خواهیم داد.

۳-۴. نظام حقوقی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی

۳-۴-۱. مهم‌ترین قوانین^۱

- ماده (۳) «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲)
 - ماده (۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)
 - ماده (۵) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰)
 - ماده (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰)
 - بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)
- قوانینی که در این حوزه به تصویب رسیده‌اند، متعدد بوده و در مواردی با یکدیگر همپوشان هستند. برای نمونه، در قسمت‌هایی از مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، تکالیف و اختیاراتی مشابه و همپوشان برای دستگاه‌های مختلف در نظر گرفته شده که تعیین حدود هر یک از تکالیف و اختیارات، امری دشوار و قابل تفسیر است. دستگاه‌هایی که صرفاً در دو ماده مذکور از تکالیف و اختیاراتی برخوردارند عبارتند از: دولت؛ ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ بانک مرکزی؛ وزارت اطلاعات؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ گمرک جمهوری اسلامی ایران؛ کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی؛ وزارت راه و شهرسازی؛ اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران؛ اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- همچنین براساس ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف شد با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، «فرایند تجارت خارجی... را به صورت الکترونیکی درآورد». اما حدود ۱۶ ماه بعد از تصویب قانون مذکور، قانونگذار بدون هیچ اشاره‌ای به قانون بهبود مستمر...، موادی را در موضوع مشابه، در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تصویب کرد.

علاوه بر اینها، به موجب بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۷)^۲ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک جمهوری اسلامی ایران بوده و دستگاه‌های صادرکننده مجوز در امر صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) موظفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون نمایندگان تام‌الاختیار خود را در گمرکات کشور (با تشخیص گمرک جمهوری اسلامی ایران) مستقر و نسبت به صدور مجوزهای مربوطه از طریق الکترونیکی اقدام نمایند...». در حکم

۱. متن کامل مواد قانونی که در ادامه فهرست شده‌اند، در پیوست ۲ همین گزارش آمده است.
 ۲. به نظر می‌رسد ماده (۸) صحیح باشد، اما در متن قانون، به اشتباه ماده (۷) مقرر شده است؛ در حالی که ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، راجع به صدور مجوزهای فعالیتهای اقتصادی به شکل پنجره واحد به‌طور کلی است (استمرار ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه)، موضوع ماده (۸) به‌طور خاص، الکترونیکی کردن فرایند تجارت خارجی است. البته این ادعا با فرض یکسان دانستن استقرار پنجره واحد و فرایند الکترونیکی کردن قابل دفاع است.



پیش گفته، مسئول ایجاد پنجره واحد در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک جمهوری اسلامی ایران تعیین شده است. نکته قابل تأمل در مفاد ماده (۳۸)، عدم اشاره و ملاحظه مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است که کمتر از دو سال پیش به تصویب رسیده بود و به موجب آن، «ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز» متشکل از مقامات عالی‌رتبه از سه قوه و دیگر نهادهای حکومتی به منظور «سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، هماهنگی و نظارت در حوزه امور اجرایی، پیشگیری و مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، تشکیل شده بود. وضعیت توصیف‌شده از نظام حقوقی در حوزه تجارت فرامرزی و به طور خاص، استقرار پنجره واحد تجارت فرامرزی، حاکی از رویه‌های قابل نقد قانونگذار است (ر.ک.: کادر ۶).

در موضوع مورد بحث، پس از آنکه ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به نتیجه نرسیده است، قانونگذار در ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید...، مسئول ایجاد پنجره واحد «در امور گمرکی در امر تجارت خارجی»، گمرک جمهوری اسلامی ایران مقرر کرده است. با این همه، همچنان نتیجه قابل انتظار از این قانونگذاری‌های مکرر، حاصل نشده است. یکی از دلایل عدم دستیابی به نتیجه مطلوب از این قوانین، پراکندگی اختیارات قانونی و دستگاه‌های متولی در یک موضوع واحد است. در موضوع تجارت خارجی، با توجه به احکام قوانین مذکور، همپوشانی قابل ملاحظه‌ای میان وظایف و اختیارات وزارت صنعت، معدن و تجارت از یک سو و وزارت امور اقتصادی و دارایی (به طور خاص گمرک) از سوی دیگر، وجود دارد. برای مثال، نسبت میان «سامانه جامع امور گمرکی» (متعلق به گمرک) و «سامانه جامع تجارت ایران» (متعلق به وزارت صنعت، معدن و تجارت) معلوم نیست؛ در حالی که در هر دو سامانه، وصف جامع بودن تصریح شده است. به نظر می‌رسد تنها راه اعمال اراده قانونگذار در جهت شفافیت، تسهیل و تسریع فرایندهای تجارت خارجی، از میان بردن این عدم تمرکز، عدم یکپارچگی و عدم هماهنگی است.

کادر ۶. رویه‌های قابل نقد قانونگذار در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی

قوانین متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی، اولاً، حاکی از علاقه قانونگذار و پی بردن به ضرورت ایجاد سریع این سیستم در کشور است. یکی از دلایل ضرورت ایجاد این سیستم، رتبه بسیار نامناسب ایران در نماگر تجارت فرامرزی (در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار) است که در ادامه توضیح داده خواهد شد. ثانیاً، این حجم از مفاد قانونی و متفاوت در یک موضوع، نشانگر آن است که قانونگذار در تصویب قانون، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نمی‌کند یا مفاد آنها را نادیده می‌گیرد. این امر، منجر به از میان رفتن شفافیت، تمرکز و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع شده است.

۲-۳-۴. مهم‌ترین مقررات^۱

- ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب‌نامه شماره

۱. متن کامل مفاد مقررات که در ادامه فهرست شده‌اند، در پیوست ۳ همین گزارش آمده است.

۴۶۴۴۳/ت ۵۱۵۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳،

- ماده (۲۸) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب‌نامه شماره ۴۶۴۴۳/ت ۵۱۵۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳)،

- ماده (۲۹) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب‌نامه شماره ۴۶۴۴۳/ت ۵۱۵۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳)،

- ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۵/۴/۳۰ و ۱۳۹۵/۴/۶،

- ماده (۶) تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص اقدامات دستگاه‌ها برای بهبود رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)،

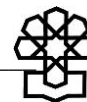
- بخشی از پیوست ۱ تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص اقدامات دستگاه‌ها برای بهبود رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)،

براساس مقرره‌های برشمرده شده، ناهماهنگی‌ها و همپوشانی‌هایی به چشم می‌خورد که البته از قوانینی با خصایص همپوشانی و ناسازگاری نشئت گرفته است.^۱ توضیح اینکه در تبصره «۱» ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، وزارت صنعت، معدن و تجارت مسئول تهیه، اجرا و بهره‌برداری «سامانه جامع تجارت» شده است. در تبصره «۵» همان ماده نیز تصریح شده است که گمرک موظف است اطلاعات مربوط به صادرات و واردات کالاها را از طریق سامانه پنجره واحد به سامانه تجارت فرامرزی منتقل نماید و به‌صورت متقابل، وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز موظف است اطلاعات کسب‌شده را به سامانه گمرک منتقل کند.

از حکم پیش‌گفته آشکارا چنین برمی‌آید که در این خصوص، دولت تلاش کرده احکام قانونی را بدون کوچک‌ترین اصلاح ساختاری، اعمال کند؛ به این دلیل است که وظایفی مشابه را به دو نهاد مجزا واگذار کرده و در این «تقسیم کار»، تلاش کرده اختیارات پیشین هریک از این دستگاه‌ها، خدشه‌دار نشود. اما در عین حال جزئیات نحوه عملکرد و تبادل اطلاعات دستگاه‌ها را به تهیه و تصویب دستورالعملی که توسط ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز تهیه خواهد شد، موکول کرده است.

علاوه بر آنچه گفته شد، هیئت‌وزیران در تصویب‌نامه مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴، وزارت امور اقتصادی و دارایی را به ایجاد کار گروهی به منظور انجام تدابیر قانونی و اجرایی در جهت ارتقای رتبه کشور در نماگر تجارت فرامرزی، مکلف کرده است. گرچه این امر به دلیل شناسایی وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان

۱. در بند «ج» ماده (۷) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰) نیز مقرر شده است: «واردات هر نوع کالا با رعایت استانداردها و یا ضوابط فنی و ایمنی و بهداشتی قرنطینه‌ای است که پس از تصویب مرجع ذیصلاح مربوط، توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت به گمرک و سایر مراجع مربوط ابلاغ می‌شود. رعایت این ضوابط برای تعیین تکلیف کالاهای متروکه، ضبطی، قطعیت‌یافته، کالاهای بلاصاحب و صاحب متواری و مکشوفات قاچاق الزامی است و ضوابط فنی و ایمنی این کالاها از طریق سازمان ملی استاندارد ایران و ضوابط بهداشتی قرنطینه‌ای از طریق وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و وزارت جهاد کشاورزی حسب مورد تأیید می‌شود».



مسئول هماهنگ کننده ارتقای شاخص مذکور (در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه و ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار) است، اما مسئله قابل انتقاد، در نظر گرفتن دو وزارتخانه و علاوه بر این، یک ستاد، برای امری واحد است. در ادامه خواهیم دید که چگونه این چنین نهادی - قانونی نامناسب، به بروز ناهماهنگی، ناکارآمدی و فساد در این حوزه منجر شده است.

۴-۴. ارزیابی وضعیت تجارت فرامرزی در ایران

ارزیابی های داخلی و بین المللی نشانگر آن است که نظام پنجره واحد تجارت فرامرزی در ایران، همچنان برقرار نشده و موانع متعددی در این مسیر وجود دارد. این عملکرد به ویژه از این حیث جای تأمل دارد که حجم تجارت (صادرات و واردات) در مقایسه با برخی کشورهای منطقه، به شدت پایین است. همان گونه که در جدول ۴ نشان داده شده است، حجم تجارت ترکیه حدود سه و نیم برابر یا حجم تجارت عربستان حدود سه برابر ایران است.

جدول ۴. حجم تجارت ایران در مقایسه با کشورهای منتخب منطقه در سال ۲۰۱۷ (میلیارد دلار)

نام کشور	صادرات	واردات	کل تجارت جهانی	نسبت تجارت جهانی کشورها به تجارت جهانی ایران
ایران	۶۳	۵۱	۱۱۴	-
ترکیه	۱۵۷	۲۳۴	۳۹۱	۳/۴
عربستان	۲۲۰	۱۲۷	۳۴۷	۳
امارات	۱۶۳	۱۹۲	۳۵۵	۳/۱
قطر	۶۱	۲۶	۸۶	۰/۸

توضیح: اعداد گرد شده اند.

Source: International trade statistics 2001-2017, available online at: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>

۴-۴-۱. ارزیابی داخلی

براساس گزارش نظارتی تهیه شده توسط کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و مرکز پژوهش های مجلس در خصوص اجرای ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، به طور ناقص اجرا شده است.^۱ توضیح اینکه طبق اعلام وزارت صنعت، معدن و تجارت،^۲ «سامانه مورد نیاز در بخش های مختلف عملیات پایه، تجاری و بانکی تکمیل گردیده و آماده بهره برداری است و در بخش های مرتبط به اتصال به سامانه جامع امور گمرکی و حمل و نقل بین المللی، فعالیت های تحلیل و طراحی تکمیل شده که پس از نهایی

۱. ر. ک.: مرکزالمیری، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب و کار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، صص ۲۷-۴۲.

۲. نامه شماره ۶۰/۲۹۶۳۵ مورخ ۱۳۹۵/۱/۲۵ وزارت صنعت، معدن و تجارت.

شدن اتصال، این بخش‌ها نیز آماده بهره‌برداری خواهند بود. ... به دلیل اهمیت هماهنگی این سامانه با سامانه ایجاد شده توسط گمرک جمهوری اسلامی ایران، نیاز است طی جلسه‌ای مشترک در مورد تعریف وظایف و حوزه پوشش هر یک از سامانه‌ها و چگونگی راه‌اندازی سامانه تصمیم‌گیری شود.^۱ بدین ترتیب، همچنان قسمت‌هایی از سامانه مورد نیاز اجرای حجم انبوه قوانین و مقررات در این حوزه، آماده بهره‌برداری نشده و از آن مهم‌تر، در خصوص هماهنگی سامانه مذکور با سامانه گمرک، مذاکرات و هماهنگی‌هایی مورد نیاز است. در گزارش سازمان بنادر و دریانوردی نیز بر ضرورت هماهنگی و هم‌افزایی دستگاه‌ها و اصلاح فرایندهای مدیریتی و نظارتی در موضوع مورد بحث تأکید شده است.^۲ به این شرح که در قالب جدولی، فهرستی از اقدامات پیشنهادی برای بهبود شاخص‌های هزینه و زمان در بندر شهید رجایی و سایر بنادر آمده است؛ از جمله این اقدامات پیشنهادی به این شرح است:

- «تبادلات الکترونیک اسناد و مدارک به‌طور کامل مابین بندر، گمرک و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط»؛

- «اجرای مدیریت واحد و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی مرتبط در امر ورود کالا به بندر و ترخیص

آن و اجرای ماده (۱۲) قانون امور گمرکی»؛^۳

- «یکپارچه‌سازی فرایندهای قانونگذاری، مدیریتی و اداری مربوط به سه نهاد حاکمیتی سازمان

بنادر و دریانوردی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان مناطق آزاد در مناطق بندری از طریق اداره

مشترک بندر - گمرک - منطقه آزاد... به‌منظور روان‌سازی و مقررات‌زدایی از رویه‌های اسنادی و مالی».^۴

اخیراً نیز در راستای هماهنگ‌سازی فعالیت‌های دستگاه‌ها در خصوص مقابله با قاچاق، تفاهم‌نامه

همکاری چهارجانبه میان گمرک، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، نیروی انتظامی و سازمان تعزیرات

حکومتی با هدف رسیدگی بموقع به پرونده‌های قاچاق کالا و تعیین تکلیف کالاهای مکشوفه منعقد

۱. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، شماره مسلسل ۹۶۵۵۱۵۲۴۹، تیرماه ۱۳۹۶، ص ۹.
«سامانه جامع امور گمرکی» به آدرس زیر برای کاربران قابل دسترس است:

<https://epl.irica.ir/login?1>

«سامانه جامع تجارت ایران» به آدرس زیر برای کاربران قابل دسترس است:

<https://www.ntsww.ir/>

۲. شایان ذکر است گزارش استفاده‌شده سازمان بنادر و دریانوردی، به منظور توضیح عملکرد نهاد مذکور در جهت ارتقای رتبه ایران در نامگر «تجارت فرامرزی» («شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»)، به کمیته بهبود محیط کسب‌وکار (کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی)، ارائه شده است.

۳. در ماده (۱۲) «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۳) مقرر شده است: «به‌منظور تسهیل و تسریع در انجام تشریفات گمرکی در مبادی ورودی و خروجی، نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول سایر کنترل‌ها موظفند تحت نظارت گمرک اقدام نمایند. سایر کنترل‌ها مانند بازرسی‌های پزشکی، دامپزشکی، گیاهی، استانداردهای فنی و کیفیت باید به‌صورت هماهنگ و تحت نظارت گمرک ساماندهی شود. برخی از این کنترل‌ها به‌منظور تسهیل تجارت بین‌المللی می‌تواند با هماهنگی قبلی به گمرک واگذار شود یا در مکان دیگری به تشخیص گمرک صورت گیرد.

۴. سازمان بنادر و دریانوردی (معاونت امور بندری و دریانوردی)، «ارزیابی زمان و هزینه عبور کالای کانتینری در بندر شهید رجایی»، فروردین ۱۳۹۷، ص ۳۹.



شد.^۱ اما نیاز به «مدیریت واحد» - چنانکه در سخنان مسئولان نیز تکرار می‌شود^۲ - همچنان نیاز ضروری برای انسجام و کارآمدی فرایند تجارت خارجی شمرده می‌شود (ر.ک.: کادر ۷).

کادر ۷. حل معضلات دستگاه بوروکراسی به‌جای تمرکز بر کارکرد مطلوب

ایجاد سازمان‌ها و نهادها و تصویب قوانین، مقررات و فرایندهای متعدد برای یک کارکرد - تمشیت تجارت فرامرزی - در کشور در طول سال‌ها، به بوروکراسی عظیم و پیچیده انجامیده است؛ به نحوی که ایجاد هماهنگی و رفع تعارض‌ها و همپوشانی‌ها و اختلافات صلاحیتی در دل این بوروکراسی، توجه به کارکردهای اصلی را تحت‌الشعاع قرار داده است.

علاوه بر فرایند تجارت خارجی، می‌توان نمونه دیگری که ناشی از پیچیدگی و ناکارآمدی بوروکراسی است و میان دولت و مجلس اختلاف ایجاد کرده است را شرح داد. این مورد، اختلاف نظری است که میان مجلس و دولت در ادغام یا تفکیک وزارتخانه‌های مربوط به بخش‌های صنعت، معدن، تجارت (بازرگانی) پدید آمده است. به‌نظر می‌رسد به‌رغم آنکه دولت تفکیک سه وزارت صنعت، معدن و تجارت و احیای وزارت بازرگانی را «در مقطع فعلی از ضروریات قطعی و حیاتی کشور» می‌داند،^۳ مجلس اقدامات مذکور را مغایر با چابک‌سازی، کوچک‌سازی و ایجاد یکپارچگی و هماهنگی بیش‌تر در دولت تلقی می‌کند.^۴ پیش‌بینی معقول این است که احتمالاً پس از تصویب ساختار جدید وزارتخانه‌ها، بخش‌های دولتی به جای تمرکز بر انجام وظایف خود، تا مدت‌ها درگیر تفکیک و تقسیم و تسهیم پست‌های سازمانی

۱. تفاهم‌نامه مذکور، در راستای اجرای مصوبه اعضای اصلی ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و به استناد بند «ب» ردیف «۸» و ردیف «۱۷» ماده (۴) قانون نیروی انتظامی ایران در مبارزه با قاچاق منعقد شد. «تفاهم‌نامه همکاری چهارجانبه در جهت رفع مشکلات و افزایش ضریب دقت کارشناسی در تشکیل پرونده‌های قاچاق کالا و همچنین سرعت در رسیدگی و حذف اطاله مراحل رسیدگی، رعایت حقوق شهروندی و کاهش آثار و تبعات روانی و اجتماعی حاصل از ورود اتهام بی‌دلیل به مردم، کاهش هزینه نگهداری توسط سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی به سبب دقت در کشف قاچاق و افزایش ضریب سلامت اداری و کاهش تخلفات منعقد شده است... براساس این تفاهم‌نامه، از این پس کارشناسان امور گمرکی و فنی گمرک با حکم مدیرکل یا ناظر گمرکات استان می‌توانند در ایستگاه‌های ایست و بازرسی در راستای مأموریت مبارزه با قاچاق کالا و ارز مستقر شوند... با توجه به تفاهم‌نامه همکاری چهارجانبه، در صورتی که حامل کالا، اسناد مثبت گمرکی را همراه نداشته باشد، ضابط طرف حداکثر ۲۴ ساعت نسبت به نگهداری کالا به منظور ارائه سند توسط حامل مبادرت می‌کند. در صورت عدم ارائه سند مثبت طی این مدت نسبت به تشکیل پرونده مطابق ترتیبات مقرر قانونی اقدام می‌شود؛ ر.ک.: وب‌سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس زیر (تاریخ خبر: ۱۳۹۷/۲/۲۸):

<http://www.irica.gov.ir/news/999586/999586.htm>

۲. برای نمونه، رئیس کل گمرک ایران در نشست ستاد اقتصاد مقاومتی استان ایلام چنین اظهار کرده است که «در مرز بین‌المللی مهران دچار چندگانگی و عدم تمرکز هستیم»، و تأکید کرده است: «اعمال مدیریت واحد مرزی در این مرز باید به صورت جدی پیگیری شود»؛ به نقل از: وب‌سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران به آدرس زیر (تاریخ خبر: ۱۳۹۷/۲/۱۲):

<http://www.irica.gov.ir/news/990185/990185.htm>

۳. به نقل از سخنان معاون اول در جلسه علنی مجلس در دفاع از لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت، خبرگزاری جمهوری اسلامی (ایرنا)، کد خبر: ۸۲۹۵۱۰۳۳ (۶۵۵۲۱۱۶)، مورخ ۱۳۹۷/۴/۳؛ قابل مشاهده در آدرس زیر:

<http://www.irna.ir/fa/News/82951033>

۴. لایحه «اصلاح بخشی از ساختار دولت»، با این مشخصات به مجلس ارائه شده بود: دوره دهم - سال اول - شماره ثبت: ۲۷۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۲/۲۱، تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۴/۱۱. لایحه مذکور براساس گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت به مجلس شورای اسلامی (مورخ ۱۳۹۷/۲/۲۴) رد شد و متعاقب آن، در جلسه علنی ۱۳۹۷/۴/۳ نتوانست رأی مجلس را کسب کند و از دستور کار مجلس خارج شد. علاوه بر این، بررسی دو فوریت «طرح تشکیل وزارتخانه‌های صنعت و معادن و توسعه صادرات و بازرگانی» (تشکیل دو وزارتخانه از تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت) (شماره ثبت: ۴۳۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۵/۷) نیز مورد تصویب قرار نگرفت. پیش‌تر همچنین دولت لایحه تفکیک وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی را به مجلس ارائه کرده بود که در پی عدم تصویب دو فوریت طرح تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت، دولت لایحه تفکیک وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی را نیز پس گرفت. رئیس مجلس در این باره اعلام کرد: «مجلس با تغییر تشکیلات دولت مخالف است و بهتر است دولت مسیر دیگری را در پیش بگیرد»؛ به نقل از: خبرگزاری مهر، ۷ مرداد ۱۳۹۷، قابل مشاهده در آدرس زیر:

<https://www.mehrnews.com/news/4360404>

و میزها و دیگر امکانات اداری خواهند شد؛ - فرایندی بسیار وقت‌گیر و مجادله‌برانگیز و البته به همان اندازه بی‌حاصل در پیشبرد تکالیف بر زمین‌مانده.

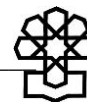
علاوه بر آنچه گفته شد، از این نکته نیز نباید غافل بود که این عدم یکپارچگی و ناهماهنگی بوروکراسی در کشور، یکی از اصلی‌ترین انگیزه‌های قانونگذار برای تصویب احکام قانونی متعدد و در مواردی متعارض و همپوشان است. کما اینکه نباید نقش دولت در قانونگذاری (ارائه لایحه) را در این میان فراموش کرد. در واقع، چنانکه دولت از توان و ظرفیت انجام فرایند مورد بحث برخوردار باشد، می‌تواند با مشارکت مؤثر در قانونگذاری (تدوین و تنظیم لایحه) برای تصویب قوانین مورد نیاز برای انجام فرایند الکترونیکی کردن تجارت فرامرزی اقدام کند و لوایحی را به مجلس ارائه کند که مبتنی بر رعایت اصول تدوین پیش‌نویس لایحه باشد.^۱ به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی تصویب مکرر مفاد قانونی راجع به موضوع مورد بحث، ناکارآمدی و عدم مشارکت فعالانه و مدیرانه دولت در این رابطه است.

از سوی دیگر، با فرض وجود قوانین نامناسب و تعارض در این حوزه، نباید سهم مقررات متعدد (اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) را در ناکارآمدی و نابسامانی در حوزه موضوع مورد بحث، دستکم گرفت. چنانکه در بخش‌های پیشین آمد، حجم مقررات متعدد، متعارض و همپوشان، با حجم قوانین این حوزه قابل قیاس است؛ این در حالی است که اختیارات دولت در مقرراتگذاری (به‌ویژه تصویب‌نامه هیئت‌وزیران) می‌تواند نقش بی‌بدیلی در انسجام و هماهنگی نهادی در جهت اجرای قانون ایفا کند، حتی اگر قانون نقص‌هایی داشته باشد.

۲-۴-۴. ارزیابی بین‌المللی: گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی

براساس آخرین گزارش انجام کسب‌وکار (گزارش ۲۰۱۸)، رتبه ایران در نماگر تجارت فرامرزی، ۱۶۶ (در بین ۱۹۰ کشور) ارزیابی شده است. این رتبه در گزارش ۲۰۱۷ (در بین ۱۹۱ کشور) ۱۷۰ بود. در جدول ۵، رتبه و امتیاز ایران در نماگر تجارت فرامرزی با برخی مناطق اقتصادی مقایسه شده است. اختلاف فاحش ایران با برخی مناطق اقتصادی در مؤلفه‌های تجارت فرامرزی کاملاً آشکار است.

۱. مقدمه توجیهی «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» در ۱۰ سطر تنظیم شده است. بی‌تردید، مقدمه توجیهی چنین لایحه مهم و اساسی (دستکم از نظر دولت)، نیازمند برخورداری از مقدمه توجیهی مفصل و دقیق، مبنی بر پژوهش‌های باکیفیت و کاربردی است. برای نمونه در مقدمه توجیهی باید به مسئله مهم پرداخته شود که چرا در تفکیک وزارتخانه‌ها در جهت تمرکز بخشی هر وزارتخانه بر فعالیت خاص، به دیگر نهادها و سازمان‌های فعال توجیهی نشده است؛ این در حالی است که برای نمونه، «چنانچه دولت و مجلس به هر دلیلی اصرار بر تفکیک وزارتخانه‌های صنعت و معدن و بازرگانی داشته باشند، باید سازمان سرمایه‌گذاری، معاونت‌های صنایع دستی و گردشگری سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری، گمرک ایران، صندوق ضمانت صادرات ایران، بانک‌های تجاری و دیگر سازمان‌های ناظر و مرتبط با تجارت فرامرزی و صادرات و واردات تحت پوشش وزارت بازرگانی قرار بگیرند تا کلیه امور و فرآیندهای مرتبط با تجارت فرامرزی در حوزه کالا و خدمات در حوزه‌های سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارتی در یک سازمان انجام شود تا از موازی‌کاری‌ها و ناهماهنگی‌های احتمالی پیشگیری به عمل آید...»: تجارت فردا (ویژه‌نامه صنعت)، «مسئله تفکیک و ادغام: سرنوشت وزارت صنعت، معدن و تجارت چه می‌شود؟»، ۱۶ تیر ۱۳۹۶.



جدول ۵. مقایسه جایگاه ایران در مؤلفه‌های تجارت فرامرزی با برخی مناطق اقتصادی

کشورهای پیشرو	OECD با درآمد بالا	خاورمیانه و شمال آفریقا	ایران		
۱۷) اقتصاد	۱۲.۷	۶۲.۶	۱۰۱	زمان انطباق مرزی (ساعت)	صادرات
۲۵) اقتصاد	۲.۴	۷۴.۳	۱۲۰	زمان انطباق اسنادی (ساعت)	
۱۹) اقتصاد	۱۴۹.۹	۴۶۴.۴	۵۶۵	هزینه انطباق مرزی (دلار)	
۱۹) اقتصاد	۳۵.۴	۲۴۳.۶	۱۲۵	هزینه انطباق اسنادی (دلار)	
۲۱) اقتصاد	۸.۷	۱۱۲.۳	۱۴۱	زمان انطباق مرزی (ساعت)	واردات
۳۰) اقتصاد	۳.۵	۹۴.۵	۱۹۲	زمان انطباق اسنادی (ساعت)	
۲۷) اقتصاد	۱۱۱.۶	۵۴۰.۷	۶۶۰	هزینه انطباق مرزی (دلار)	
۳۰) اقتصاد	۲۵.۶	۳۶۶.۲	۱۹۷	هزینه انطباق اسنادی (دلار)	

مأخذ: اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «بررسی راهکارهای موجود برای بهبود رتبه ایران در شاخص تجارت فرامرزی بانک جهانی»، اسفند ۱۳۹۶، ص ۲۰.

چنانکه در سطور پیشین گفته شد، با آنکه حجم تجارت (صادرات و واردات) در مقایسه با برخی کشورهای منطقه، پایین است، اما رتبه ایران در نماگر تجارت فرامرزی در شاخص سهولت انجام کسب و کار (رتبه ۱۶۶)، نسبت به کشورهایی مانند ترکیه (رتبه ۷۱)، امارات (رتبه ۹۱) و قطر (رتبه ۹۰)، رتبه‌ای بسیار نامناسب است.

۳-۴-۴. موانع استقرار سامانه پنجره واحد

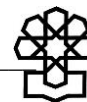
در این نوشتار، وضعیت ساماندهی فرایند تجارت خارجی در دو سطح کلان (امور گمرکات، صادرات، واردات، قاچاق و...) و سطح خرد (استقرار پنجره واحد تجارت فرامرزی) مورد بررسی قرار گرفت. استقرار پنجره واحد، از آن جهت که مستلزم هماهنگی‌ها و همکاری‌های بین‌دستگاهی است، مثال مناسبی برای اعمال آموزه‌ها و نظریه‌های توضیح داده‌شده در خصوص بوروکراسی و ویژگی‌های آن - در بخش‌های اول و دوم همین نوشتار - است. بدین ترتیب، استقرار سریع، کم‌هزینه و بدون پیچیدگی‌ها و تعارض‌های نهادی و بوروکراتیک پنجره واحد در یک کشور، می‌تواند نشانگر انسجام و هماهنگی بوروکراسی در آن کشور باشد. برعکس، چنانکه انجام این فرایند با موانع و معضلات پرشمار برخورد کند، می‌توان گفت کشور فاقد بوروکراسی با حداقل ویژگی‌های لازم است.

براساس پژوهشی که از طریق مصاحبه با نخبگان حوزه‌های مختلف مرتبط با استقرار پنجره واحد مانند مدیران استراتژی، مدیران تشکیلاتی و مدیران فناوری اطلاعات و ارتباطات و همچنین بررسی نظرات اساتید دانشگاهی، صورت گرفته است، مهم‌ترین موانع استقرار پنجره‌های واحد (برای مجوزها به‌طور کلی) در ۱۹ بند به شرح زیر برشمرده شده است:

۱. عدم یکپارچگی و ارتباط سیستم‌های درون‌سازمانی یک دستگاه اجرایی،
۲. عدم آگاهی کامل یا عدم تعهد دستگاه اجرایی به الزام قانونی،

۳. نامشخص بودن فعالیت‌ها و مجوزهای صادره دستگاه‌های اجرایی،
 ۴. نامشخص بودن دستگاه‌های اصلی و دستگاه‌های فرعی،
 ۵. عدم وجود مرکز هماهنگی، پیگیری و پایش برقراری ارتباط الکترونیکی بین دستگاهی،
 ۶. تفسیر به رأی دستگاه‌های اجرایی از قوانین،
 ۷. وجود قوانین و مقررات مخل،
 ۸. دیدگاه‌های سختگیرانه امنیتی،
 ۹. عدم وجود نظام انگیزشی مناسب برای اجرا یا عدم اجرای پنجره واحد،
 ۱۰. ناکارآمدی پیمانکاران نرم‌افزاری دستگاه‌ها،
 ۱۱. ضعف زیرساختی و تجهیزاتی دستگاه‌های اجرایی،
 ۱۲. توزیع نامتقارن زیرساخت‌های ارتباطی در سطوح استانی و ملی،
 ۱۳. عدم فرهنگ‌سازی استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای انجام کارها در بین مردم به‌عنوان اربابان رجوع،
 ۱۴. عدم مطالبه‌گری عمومی از دستگاه‌ها،
 ۱۵. ناهمگون بودن سطح تحصیلی، فرهنگی و... اربابان رجوع یک سازمان،
 ۱۶. پنجره واحد منافی قدرت برای کارکنان دستگاه،
 ۱۷. وجود مقاومت بدنه سازمانی دستگاه‌های اجرایی در مقابل تغییر،
 ۱۸. عدم وجود استاندارد واحد و پروتکل ملی ارتباط بین دستگاهی،
 ۱۹. وابستگی استقرار پنجره واحد به عملکرد مناسب همه دستگاه‌های مرتبط.^۱
- چنانکه از فهرست موانع پیش‌گفته برمی‌آید، عدم انسجام، عدم هماهنگی، عدم رسانایی و در مجموع، عدم ظرفیت بوروکراسی کشور، باعث شده است که فرایند استقرار پنجره واحد در حوزه صدور مجوزها - همچنان معطل بماند. چنانکه گفته شد، سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی، خود یکی از اجزای سامانه پنجره واحد مجوزها به‌شمار می‌رود و از این لحاظ، می‌توان موانع برشمرده‌شده را به آن سامانه نیز تعمیم داد. مروری بر راهکارهای پیشنهاد شده برای استقرار پنجره واحد نیز تأییدکننده این ادعاست که انجام چنین فرایندهایی، فراتر از صرف تصویب قانون و مقررات، منوط به اصلاحات در نظام بوروکراسی، به‌ویژه با هدف ایجاد انسجام، هماهنگی و پاسخگویی است. در گزارش دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار (معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی) نیز پیشنهادهایی برای برطرف کردن موانع پیش روی استقرار پنجره واحد ارائه شده که مؤلفه‌های یکپارچگی و هماهنگی در آنها آشکار است:

۱. ر. ک.: فیروزی، پیشین، صص ۱۲-۱۶. در اثری دیگر در این موضوع، تصریح شده است: «... ناهماهنگی موجود بین دستگاه‌های مختلف دولتی، تعدد گمرک‌ها، عدم ارتباط و تعامل مثبت بین دستگاه‌های مستقر در مبادی رسمی»، از جمله موانع اصلی استقرار پنجره واحد تجاری برشمرده شده است؛ ر. ک.: مسعود کرباسیان و فرهاد رهبر، راهنمای جامع کاربری سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در روبه‌ترانزیت، تهران: مکاتب، ۱۳۹۴، ص ۲۳.



- «اراده مصمم مدیران ارشد حاکمیت و مدیران ارشد دستگاه‌های اجرایی بر تحقق آن به‌عنوان یک موضوع با اولویت شماره یک»؛

- ارتقای «سطح فرهنگ جامعه در راستای استفاده از پنجره‌های واحد» و برقراری دولت الکترونیک، «به‌گونه‌ای که مطالبه‌گری عمومی مردم و رسانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی را مجبور به حرکت به سمت ایجاد پنجره‌های واحد نماید»؛

- «تدوین دستورالعمل‌ها و استانداردهای یکپارچه ملی درخصوص لایه‌های مختلف سیستم‌های پنجره واحد»؛

- «اصلاح یا حذف قوانین و مقررات مزاحم و مخل و تدوین قوانین یا مقررات لازم جهت تسهیل ایجاد پنجره‌های واحد»؛

- «توسعه نقش متولی هماهنگی و ایجاد مرکز پایش پنجره‌های واحد»؛

- «ارتقای سطح کیفیت و کمیت زیرساخت‌های ملی، استانی و دستگاهی»^۱.

نکته پایانی در این قسمت، تمرکز بر مؤلفه‌های یکپارچگی و هماهنگی در تجربه‌های موفق استقرار پنجره واحد در برخی از کشورهاست. برای نمونه، دولت سنگاپور یک کمیته هدایتگر برای شبکه تجاری ایجاد کرد تا به نظارت و سرپرستی بر شکل‌گیری ایده‌ها درخصوص یک نظام ملی الکترونیکی تبادل داده برای اظهارنامه‌ها و مجوزهای تجاری بپردازد. بدین ترتیب سه کمیته فرعی - برای حمل‌ونقل دریایی، حمل‌ونقل هوایی و بخش ادارات دولتی - به‌منظور پیشبرد رویه‌های صادرات و واردات و مشخص کردن ملزومات کاربردی و پیشنهاد استانداردهایی برای داده‌ها ایجاد شد. پیش از برقراری شبکه تجاری، بخشی از رویه‌های مربوط به اخذ مجوز یا تأیید رسمی به‌صورت دستی انجام می‌شد و هیچ نظام رایانه‌ای برای هماهنگ‌سازی آنها وجود نداشت. دولت به‌منظور مدیریت شبکه تجاری، یک شرکت خصوصی تأسیس کرد که در سال ۱۹۸۸ به شکل‌گیری «خدمات شبکه‌ای سنگاپور» منجر شد و امروزه به «CrimsonLogic» مشهور است. علاوه بر اینها، از سال ۲۰۰۷، تمرکز بر گسترش ابعاد شبکه تجاری به معاملات تجاری جامعه تجاری، از طریق (نظام) مبادله تجاری است. از سوی دیگر، سنگاپور یک عضو فعال در اتحادیه ملل جنوب شرق آسیا (آسه‌آن)^۲ است که مفهوم نظام‌های پنجره واحد را پذیرفته و دارای هدفی جاه‌طلبانه در راستای ایجاد یک نظام پنجره واحد در سراسر آسه‌آن تا سال ۲۰۱۵ است. بدین ترتیب، پنجره واحد بین‌المللی متشکل از پنجره واحدهای ملی شکل خواهد گرفت؛ به‌گونه‌ای که یک بار ارائه اطلاعات، برای کلیه اعضای آسه‌آن کفایت کند.^۳

۱. همان، صص ۱۶-۱۷.

2. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

۳. بانک جهانی، «اجرای پنجره واحد تجاری در سنگاپور، کلمبیا و آذربایجان»، صص ۹-۶.

۴-۴-۴. بررسی موردی کارایی سامانه‌های تجارت فرامرزی (واردات خودرو)

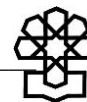
چنانکه گفته شد، سامانه‌های متعددی برای الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی به‌منظور تسهیل و تسریع فرایند مذکور طراحی و اجرا شده است.^۱ دو هدف کلی از طراحی سامانه‌هایی از این نوع عبارتند از: ۱. کارایی: به معنای تسهیل، تسریع فرایندها برای مسئولان و کاربران؛ ۲. شفافیت و سلامت: به معنای سالم‌سازی فرایندها با توجه به عدم مواجهه مستقیم کاربران با کارمندان و تمشیت امور از طریق سامانه‌های رایانه‌ای.

از آنچه که در قسمت‌های پیشین گفته شد، چنین برمی‌آید که هدف نخست از طراحی و راه‌اندازی سامانه‌های مربوط به فرایند تجارت فرامرزی، به‌ویژه پنجره واحد، به دلایلی که توضیح داده شد، شکست خورده است. اما آنچه در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرد این است که با توجه به قرائن و شواهد موجود، این سامانه‌ها در ممانعت از فساد اداری نیز ناکام بوده‌اند.

تخلفی که اخیراً رسانه‌ای شد و به‌دلیل هم‌زمانی آن با فضای خاص اقتصادی - سیاسی کشور، به شدت مورد توجه قرار گرفت و حساسیت‌برانگیز شد، ثبت سفارش تعدادی خودرو در تیر ماه ۱۳۹۶، یعنی مقارن با بازه زمانی ممنوعیت واردات خودرو و بسته بودن سامانه ثبت سفارش واردات خودرو، بود. این خبر در بهمن سال ۱۳۹۶ منتشر شد. در سال ۱۳۹۶ «موضوع ثبت سفارش‌های شائبه‌دار و فاقد اصالت برای نخستین بار از سوی مرکز حراست وزارت صنعت رسانه‌ای شد. حراست وزارت صنعت، معدن و تجارت به‌صورت رسمی اعلام کرد که در راستای اجرایی کردن تدابیر دولت و دستور ویژه وزیر صنعت، معدن و تجارت برای مبارزه با فساد و صیانت از حقوق بیت‌المال، تمامی خودروهایی که در زمان ممنوعیت واردات خودرو (از هشتم تیر ۱۳۹۶) از مبادی غیرقانونی و با روش‌های نامتعارف ثبت سفارش شده‌اند (اعم از خودروهایی که وارد کشور شده یا در گمرکات کشور موجود هستند)، شناسایی شده و براساس قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز به مراجع مربوطه برای برخورد با متخلفان منعکس شده است. این درحالی بود که ابتدای سال جاری هنوز جزئیاتی از ثبت سفارش‌های جعلی برای واردات خودرو از سوی وزارت صنعت منتشر نشده بود، اما دفتر جرایم سازمان‌یافته گمرک ایران در ابلاغیه به گمرکات اجرایی، بیش از ۶۴۸۱ خودرو را به‌دلیل استفاده از ثبت سفارش‌های جعلی مشمول مقررات کالای قاچاق اعلام کرده است. بر این اساس تمامی خودروهایی که ثبت سفارش آنها از ۲۸ تیر تا ۹ دی سال قبل انجام شده باشد، به‌دلیل استفاده از ثبت سفارش‌های شائبه‌دار مشمول مقررات قاچاق شده‌اند».^۲

رئیس فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس شورای اسلامی در گفت‌وگو با خبرنگار خبرگزاری

۱. سامانه‌هایی که از آنها نام برده شد، دو سامانه اصلی مربوط به دو دستگاه اصلی ذی‌ربط هستند. شایان ذکر است که سامانه‌های متعدد دیگری نیز در کشور وجود دارد که در موارد متعددی، کارکردهایی مشابه یا همپوشان را ایفا می‌کند؛ ر. ک.: حسین اسفندیاری و سیدمحمد صالح نجفی‌فرشاه و سید علی روحانی، «تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۶۹۶، بهمن ۱۳۹۴.
۲. فاطمه گنج‌کریمی، «لایحه کشیدن در واردات خودرو»، روزنامه قانون، ۱۳۹۷/۳/۲۹.



خانه ملت در تاریخ ۱۳۹۷/۲/۱۵ با اشاره به واردات غیرقانونی ۱۵ هزار خودرو، اظهار داشت: «... بیش از ۵۳۰۰ دستگاه خودرو با تباری گسترده تجار و مسئولان گمرکات به طور قاچاق وارد کشور شده است... خوشبختانه معاون وزیر صنعت، معدن و تجارت هفته گذشته طی مصاحبه با رسانه‌ها قاچاق ۶۴۸۱ دستگاه خودرو را تأیید و از دستگاه‌های نظارتی خواستند تا به موضوع رسیدگی تا سهم گمرک و وزارت بازرگانی مشخص شود... براساس اسناد موجود اعلام می‌کنم که میزان واقعی دستگاه‌های خودرو قاچاق بیش از ۳۴۰۰۰ دستگاه بوده که وزارت صنعت به موجب نامه شماره ۲۶۷۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۸ مراتب را به گمرک ایران اعلام کرده و در نامه فوق تأکید کرده که ۳۴۰۰۰ دستگاه خودروی فوق توسط اشخاص حقیقی و حقوقی غیر نماینده ثبت سفارش شده که به دلیل مغایرت با مصوبه دولت ۱۳۹۵/۱۰/۱۳ ثبت سفارش‌های فوق غیرقانونی بوده که در صورت ارائه ثبت سفارش فوق به گمرک مراتب مورد تأیید وزارت نبوده و ماشین‌ها قابل ترخیص نیست»^۱.

رئیس فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس شورای اسلامی مجدداً در مصاحبه‌ای مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۶، با اشاره به پیگیری واردات غیرقانونی خودرو در ماه‌های اخیر، اظهار داشت: «برای پیگیری قاچاق به خصوص قاچاق خودرو، نامه‌ای به دادستان کل کشور ارسال کرده‌ام. ... از دادستان کل کشور درخواست کرده‌ایم با توجه به مدارک و مستندات، دستور بررسی و اقدامات قضایی را صادر و نتایج را به فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس اعلام کند... همراه این نامه مستندات و گزارش‌های فراکسیون مذکور در خصوص ثبت سفارش ۳۴ هزار خودروهای لوکس خارجی نیز ارسال شده است»^۲. متعاقب این مصاحبه، رئیس سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۷ در یک نشست خبری اعلام کرد: «متأسفانه سایت وزارت صنعت، معدن و تجارت (صمت) هک شد و حدود ۵ هزار خودرو مدل بالا و گران‌قیمت ثبت شد که از این تعداد حدود ۴ هزار خودرو ترخیص و وارد بازار شده است و هزار خودرو همچنان در گمرک است که امیدواریم در این خصوص نیز تصمیم‌گیری شود...»^۳.

روز بعد از اعلام خبر مذکور، در واکنش، مرکز روابط عمومی و اطلاع‌رسانی وزارت صنعت، معدن و تجارت، «هک شدن سایت ثبت سفارش وزارتخانه را تکذیب کرده و ضمن تأیید تخلف در ورود ۶۴۸۱ خودرو به گمرکات کشور از پیگیری برای برخورد قانونی با متخلفان خبر داد». این مرکز در جوابیه خود تصریح کرد: «بررسی‌های انجام‌شده از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت مشخص کرد که در مجموع ۶۴۸۱ خودرو با تخلف واردکنندگان و سامانه ثبت سفارش، به گمرکات کشور وارد شده است که از این

۱. مصاحبه امیر خجسته (رئیس فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس) در گفت‌وگو با خبرنگار خبرگزاری خانه ملت مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۵؛ قابل مشاهده در آدرس زیر:

<http://www.icana.ir/Fa/News/381688/34>

۲. مصاحبه امیر خجسته (رئیس فراکسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس) در گفت‌وگو با خبرنگار خبرگزاری خانه ملت مورخ ۱۳۹۷/۲/۱۶؛ قابل مشاهده در آدرس زیر:

<http://www.icana.ir/Fa/News/381812>

۳. به نقل از: وبسایت سازمان بازرسی کل کشور؛ قابل مشاهده در آدرس زیر:
<https://www.bazresi.ir/index.aspx?siteid=1&fkeyid=&siteid=1&pageid=598&newsview=3157>

تعداد، ۱۹۰۰ خودرو ترخیص شده و مابقی خودروها همچنان در گمرک مانده است و سازمان تعزیرات حکومتی و دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی در حال بررسی موضوع تخلف ترخیص ۱۹۰۰ خودرو به کشور است... گفتنی است مرکز حراست وزارتخانه بهمن ماه سال گذشته اطلاع‌رسانی اولیه را در این خصوص انجام داده است».

در همان روز، روابط عمومی سازمان بازرسی کل کشور، در پاسخ به اطلاعیه روابط عمومی وزارت صنعت، معدن و تجارت مبنی بر تکذیب هک شدن سایت مذکور، اطلاعیه‌ای با محتوای زیر منتشر کرد: «...- رئیس وقت گروه ثبت سفارش خودروهای خارجی سازمان توسعه تجارت ایران (وزارت صنعت، معدن و تجارت) طی نامه‌ای به سازمان بازرسی کل کشور در تاریخ ۹ خرداد ماه سال جاری که به امضای وی رسیده، در بخشی از آن تأکید می‌کند: «هیچ‌کدام از مراحل ثبت سفارش خودروهای سواری مورد نظر توسط این دفتر صورت نگرفته است و به عبارت دیگر، دفتر مقررات در طی مراحل آن نقشی نداشته است و این ثبت سفارشات تنها با هک سیستم و تغییر کد در دیتابیس در روز ۱۳۹۶/۴/۲۷ رخ داده است».

- نام‌برده همچنین در بخش دیگری از این نامه اظهار می‌دارد: «چندین مورد نفوذ غیرقانونی به سامانه «ثبتار» از طریق نام کاربری پرسنل دفتر مقررات در خرداد ۱۳۹۶ صورت پذیرفت که نشان می‌دهد شخص یا اشخاصی به صورت باندى با نفوذ به سامانه مذکور برای اشخاص متخلف اقدام به ثبت سفارش غیرقانونی نموده‌اند که حتی آی‌پی‌های شناسایی شده جهت شناسایی دقیق متخلفین تحویل حراست وزارتخانه گردید».

همچنین خاطر نشان می‌گردد متخلفانی که با نفوذ غیرمجاز به سامانه ثبتار در واردات غیرقانونی بیش از ۵۰۰۰ دستگاه از خودروهای لوکس دست داشتند، توسط این سازمان شناسایی و حتی نحوه ورود غیرمجاز آنها به سامانه مذکور نیز مشخص شده و بر همین اساس سازمان بازرسی کل کشور طی نامه‌های هشدارى خطاب به رئیس سازمان توسعه تجارت ایران در تاریخ‌های ۲۷ فروردین ماه و ۱۰ اردیبهشت ماه ۱۳۹۷ اعلام نموده است که سایت ثبتار قابل نفوذ بوده و لازم است که نسبت به ایمن‌سازی سایت مذکور و یا جایگزینی سامانه جدید اقدام شود...»^۱.

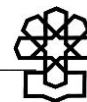
طبعاً واکنش‌ها و اخبار راجع به قضیه پیش‌گفته تا مدت‌ها ادامه خواهد داشت؛ اما هدف از طرح این قضیه در اینجا، تأکید بر این نکته بود که به‌رغم تعبیه سامانه‌های متعدد برای الکترونیکی کردن تجارت فرامرزی در ایران و همچنین وجود مراجع متعدد نظارتی،^۲ سوءاستفاده‌ها و تخلفات همچنان رخ می‌دهد. می‌توان بخشی از این ناکارایی را به وجود سامانه‌های متعدد و موازی کاری‌های موجود مربوط دانست که خود

۱. به نقل از: وبسایت سازمان بازرسی کل کشور؛ قابل مشاهده در آدرس زیر:

<https://www.bazresi.ir/index.aspx?siteid=1&fkeyid=&siteid=1&pageid=598&newsview=3163>

۲. برای نمونه، روابط عمومی سازمان توسعه تجارت ایران، با رد هرگونه گمانه‌زنی با اشارات مبهم به اسامی خاص در خصوص تخلف در ثبت سفارش ۶۴۸۱ خودرو اعلام کرده است: «تا امروز هیچ یک از کارمندان این سازمان بازداشت نشده و مراجع ناظر و ذی‌ربط - بیش از ۹ مرجع - به طور مستمر در حال بررسی مدارک و مستندات هستند...»؛ به نقل از: وبسایت سازمان توسعه تجارت؛ قابل مشاهده در آدرس زیر (تاریخ خبر: ۱۳۹۷/۴/۱۷):

<http://www.tpo.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=425&newsview=6726>



سبب از میان رفتن انسجام و عدم هماهنگی شده است.^۱ با وجود این، مسئولان مربوط در قوای حکومتی، به جای اینکه صراحتاً به ضعف بوروکراسی و عدم ظرفیت دولت و دیگر ویژگی‌های لازم برای اجرای قانون تأکید کنند، راه‌حل را اضافه کردن سامانه‌ای جدید به سامانه‌های پیشین تلقی می‌کنند. برای نمونه، پس از دستور رئیس‌جمهور مبنی بر پیگیری تخلف صورت‌گرفته در واردات و فروش خودروهای خارجی به وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر در قسمتی از نامه خود خطاب به رئیس‌جمهور تصریح کرده است: «... سامانه یکپارچه کنترل صادرات و واردات (سامانه جامع تجارت) را که مدتی است با همکاری وزارت اطلاعات در حال گسترش است، در اسرع وقت تکمیل تا امکان هرگونه سوءاستفاده را بخشکاند».^۲

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف اصل در این نوشتار، توضیح ویژگی‌های ضروری یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون بود. به این معنا که گرچه نباید از سهم و نقش قانون و قانونگذار در عدم اجرای یک قانون غافل ماند، اما بخش عمده‌ای از دلایل عدم اجرای قانون، به نظامی اداری باز می‌گردد که فاقد ظرفیت لازم برای اجرای تکالیف قانونی ناظر بر اصلاح نهادی است. مهم‌ترین ویژگی‌های یک بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، به این شرح است:

اول - یکپارچگی (انسجام): یکپارچگی در بوروکراسی، ضامن کارآمدی و عملکرد سالم آن است و کارکرد بهینه نظام اداری، تنها با حفظ یکپارچگی آن میسر است. تمرکز نهادی، یکی از مؤلفه‌های اساسی برای برقراری یا حفظ یکپارچگی بوروکراسی محسوب می‌شود. نمونه قابل توجه در این خصوص، نقش مؤثر و بی‌بدیل وزارت صنعت و بازرگانی بین‌المللی ژاپن در پیاده‌سازی یکپارچه‌سازی صنعتی و سیاست ساختار صنعتی است. علاوه بر تمرکز نهادی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های یکپارچگی بوروکراتیک، تجربه ژاپن نشان می‌دهد که در یک بوروکراسی موفق، شبکه‌های غیررسمی (بیرونی و درونی) برای کارکرد دولت حائز اهمیت فراوان هستند. یکپارچگی بوروکراسی می‌تواند از بروز آسیب‌های بالقوه بوروکراسی جلوگیری کند. یکی از این آسیب‌ها، پراکندگی در شناسایی اهداف و طبعاً، به هدر دادن یا عدم تخصیص بهینه منابع است. وضعیت نظام بوروکراسی در ایران، وضعیتی است که می‌توان آن را فاقد وصف یکپارچگی و انسجام دانست و همین نقصان، یکی از اسباب ناکامی در اجرای قوانین ناظر بر اصلاح نهادی شمرده می‌شود.

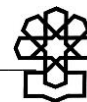
۱. شایان ذکر است در موضوع مطرح‌شده، فرایند ثبت سفارش واردات کالا محوریت دارد. این فرایند همواره با انتقادهایی به ویژه از سوی فعالان بخش خصوصی همراه بوده است. جالب اینکه حتی برخی نهادهای دولتی نیز فرایند ثبت سفارش را از جمله مراحل دست‌وپاگیر و یکی از دلایل رتبه بسیار نامناسب کشور در نماگر تجارت فرامرزی می‌دانند؛ برای نمونه، دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، یکی از راهکارهای ارتقای رتبه در نماگر تجارت فرامرزی را «حذف ثبت سفارش» اعلام کرده است؛ با این توضیح که «حذف ثبت سفارش برای تسهیل تجارت و بهبود نماگر تجارت فرامرزی به‌واسطه کاهش تعداد اسناد، هزینه و زمان ضروری می‌باشد. سیستم ثبت سفارش، به‌دلیل موازی‌کاری با گمرک، اقدامی غیرضروری محسوب می‌شود»؛ ر. ک.: معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)، پیشین، ص ۳۳.

۲. به نقل از: وبسایت وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ قابل مشاهده در آدرس زیر (تاریخ خبر: ۱۳۹۷/۴/۲۴):
<http://www.mimt.gov.ir/news/798182>

دوم - رسانایی: منظور از «رسانایی» در بوروکراسی، قابلیت انتقال اثر سیاست‌های کلان به سطوح خرد است. ویژگی‌های بوروکراسی در ایران (از جمله ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی، فساد و سوءمدیریت منابع انسانی) موجب شده است بوروکراسی، مانع از انتقال سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد شود و در نتیجه، پیامدهای مثبت در نظر سیاستگذاران اقتصادی، یا اساساً حاصل نشود یا به‌صورتی بسیار ناقص و جزئی محقق شود. این وضعیت با عنوان «بوروکراسی نارسانا» توصیف شده است. می‌توان گفت اگر به دلایلی، در مسیرهای ارتباطی میان سیاستگذاران (در اینجا قانونگذاران) و یا سطوح خرد (در اینجا مجریان قانون) اختلال ایجاد شود، یکی از اولین پیامدها، عدم اجرای قانون است. این وضعیت، اغلب با عبارت «مقاومت در برابر اجرای قانون» توصیف می‌شود. این مقاومت و در واقع عدم تمایل، ناشی از نارسانایی در بوروکراسی است. وضعیت در ایران به‌گونه‌ای است که در بسیاری موارد، اراده بوروکرات‌های هر بخش، حتی بر احکام قانونی نیز فائق است و می‌تواند از طریق عدم اعمال قانون، اجرای ناقص قانون یا اجرای قانون با تفاسیر متفاوت، موجب عدم تحقق هدف قانونگذار شود.

سوم - هماهنگی: از دیگر ویژگی‌های یک بوروکراسی برای اجرای قانون، هماهنگی است. مسئله هماهنگی، به وضعیتی اشاره دارد که همه عوامل قادر باشند در مورد یک تصمیم یا اقدام خاص هماهنگ شوند و تصمیم یک فرد وابسته به تصمیم دیگران باشد. اجرای قانون نیز نیازمند وجود بوروکراسی واجد هماهنگی است. بدین معنا که تصمیم‌گیری و اقدامات هر یک از بخش‌های دولت که اجرای قانون به‌نحوی منوط به تصمیمات و اقدامات آنهاست، می‌تواند بر تصمیمات و اقدامات دیگر اجزای مربوط به اجرای قانون و در نهایت، اصل اجرای قانون تأثیرگذار باشد. در بستری که شکاف‌هایی در اطلاعات، ظرفیت، تأمین مالی، سیاست‌ها، اجرا، هدف و پاسخگویی وجود دارد، پیگیری هر هدفی، از جمله اجرای سیاست‌ها، قوانین و مقررات، با موانع متعددی مواجه خواهد شد.

چهارم - پاسخگویی: از دیگر ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، پاسخگویی (مسئولیت‌پذیری) است. پاسخگویی به‌عنوان ابزاری برای پاسخ و توضیح دادن اعمال و تصمیم‌های یک فرد یا مقام به مقام یا نهاد دیگری تعریف شده که همراه با آثار حقوقی و سیاسی و اداری لازم باشد. یکی از مواردی که به‌خوبی نمایانگر بوروکراسی غیرپاسخگوست، عدم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در اجرای قانون است. عدم اجرای قانون در بوروکراسی‌های غیرپاسخگو آنچنان گسترده است که به‌تدریج به امری معمول و نه‌چندان دور از انتظار تبدیل می‌شود و مقامات اجرایی ضرورت چندانی حتی برای توضیح یا توجیه دلایل عدم اجرا نیز احساس نمی‌کنند. عدم واکنش دولت پس از قرائت «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی درباره اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» و طرح ادعای عدم اجرای حدود نیمی از مفاد قانون مذکور تاکنون، یکی از قرائنی است که نشان می‌دهد قوه مجریه به‌تدریج و البته به‌دلایلی غیرقابل توجیه،



حساسیت خود را در برابر گزارش‌های مراجع نظارتی مبنی بر عدم اجرا یا اجرای ناقص قانون از دست داده و به عبارت دیگر، در این خصوص «ضدضربه» یا «واکسینه» شده است. در این حالت خطرناک، دولت صرفاً در مواردی در پی پاسخگویی برمی‌آید که با تهدیدات و خطرات جدی، از جمله استیضاح و رأی عدم اعتماد به وزیر مربوط، مواجه باشد و بدین ترتیب، لزومی به واکنش و پرداخت هزینه در مقابل هشدارهایی که بی‌مورد می‌پندارد، نمی‌بیند.

در پرتو ویژگی‌های بوروکراسی توانمند برای اجرای قانون، یکی از نمونه‌های قابل توجه که از یک‌سو نشانگر ناکامی سیاستگذاران و قانونگذاران در تنظیم و تمشیت امور از طریق قانونگذاری و از سوی دیگر، ناتوانی نظام عریض و طویل بوروکراسی در اجرای قانون است، مورد بررسی قرار گرفت. این مطالعه موردی، فرایند ساماندهی، تسهیل و سرعت‌بخشیدن به تجارت فرامرزی (صادرات و واردات) از طریق الکترونیکی کردن فرایندها، به‌ویژه تعبیه پنجره واحد، است.

با توجه به بررسی‌های انجام‌شده نتایج زیر قابل توجه است:

۱. وجود قوانین متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی

وجود قوانین و مقررات متعدد و پراکنده راجع به موضوع مورد بحث، اولاً، حاکی از علاقه قانونگذار و پی‌بردن به ضرورت ایجاد سریع این سیستم در کشور است؛ ثانیاً، این حجم از مفاد قانونی و متفاوت در یک موضوع، نشانگر آن است که قانونگذار در تصویب قانون، به مفاد قانونی پیشین در همان موضوع توجه نمی‌کند یا مفاد آنها را نادیده می‌گیرد. این امر، منجر به از میان رفتن شفافیت، تمرکز و هماهنگی نهادی لازم برای ایجاد و بهره‌برداری مطلوب فعالان اقتصادی و دیگر شهروندان از این سامانه و سامانه‌هایی از این نوع شده است؛ ثالثاً، در موارد عدم اجرای یک قانون، رویکرد قانونگذار به جای نظارت و پیگیری مؤثر برای اجرای قانون، تصویب دوباره قانون در همان موضوع است.

شایان ذکر است عدم یکپارچگی و ناهماهنگی بوروکراسی، یکی از اصلی‌ترین انگیزه‌های قانونگذار برای تصویب احکام قانونی متعدد و در مواردی متعارض و همپوشان است. کما اینکه نباید نقش دولت در قانونگذاری (ارائه لایحه) را در این میان فراموش کرد. در واقع، چنانکه دولت از توان و ظرفیت انجام فرایند مورد بحث برخوردار باشد، می‌تواند با مشارکت مؤثر در قانونگذاری (تدوین و تنظیم لایحه) برای تصویب قوانین مورد نیاز برای انجام فرایند الکترونیکی کردن تجارت فرامرزی اقدام کند. به عبارت دیگر، به نظر می‌رسد یکی از دلایل اصلی تصویب مکرر مفاد قانونی راجع به موضوع مورد بحث، ناکارآمدی و عدم مشارکت فعالانه و مدبرانه دولت در این رابطه است.

۲. وجود مقررات (مصوبات دولتی) متعدد و پراکنده در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی

مشابه با قوانین حوزه مورد بحث، در مقررات مربوط نیز تعدد، ناهماهنگی‌ها و همپوشانی‌هایی به چشم می‌خورد. در واقع، با فرض وجود قوانین نامناسب و متعارض در این حوزه، نباید سهم مقررات متعدد (اعم از آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) را در ناکارآمدی و نابسامانی در حوزه موضوع مورد بحث، دستکم

گرفت. چنانکه در گزارش آمده است، حجم مقررات متعدد، متعارض و همپوشان، با حجم قوانین این حوزه قابل قیاس است؛ این در حالی است که اختیارات دولت در مقرراتگذاری (به‌ویژه تصویب هیئت‌وزیران) می‌تواند نقش بی‌بدیلی در انسجام و هماهنگی نهادی در جهت اجرای قانون ایفا کند؛ حتی اگر قانون نقص‌هایی داشته باشد.

علاوه بر این، با بررسی محتوای برخی مقررات مربوط به الکترونیکی کردن تجارت فرامرزی، آشکار خواهد شد که یکی از رویه‌های قابل انتقاد دولت آن است که در برخی موارد احکام قانونی را بدون کوچک‌ترین اصلاح ساختاری، اعمال می‌کند. به‌همین دلیل است که طبق برخی مقررات که در متن به‌طور کامل ذکر شده است، وظایفی مشابه را در موضوع مورد بحث به دو نهاد مجزا واگذار کرده و البته در این تقسیم کار، تلاش کرده متعرض اختیارات پیشین هریک از این دستگاه‌ها نشود. در واقع، دغدغه دولت پیش از آنکه اجرای احکام قانونی ناظر بر اصلاح نهادی باشد، محدود نکردن صلاحیت‌ها و اختیارات دستگاه‌هاست که چه‌بسا در صورت محدودیت، به بروز اختلافاتی پیرامون بینجامد.

در مجموع می‌توان گفت ایجاد سازمان‌ها و نهادها و تصویب قوانین، مقررات و فرایندهای متعدد برای تمشیت تجارت فرامرزی در کشور در طول سال‌ها، به بوروکراسی عظیم و پیچیده‌ای انجامیده است؛ به‌نحوی که ایجاد هماهنگی و رفع تعارض‌ها و همپوشانی‌ها و اختلافات صلاحیتی در دل این بوروکراسی، توجه به کارکردهای اصلی را تحت‌الشعاع قرار داده است.

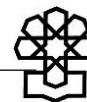
۳. عدم توفیق در استقرار پنجره واحد به دلیل ضعف‌های بوروکراسی

استقرار پنجره واحد، از آن جهت که مستلزم هماهنگی‌ها و همکاری‌های بین‌دستگاهی است، نمونه قابل توجهی برای اعمال آموزه‌ها و نظریه‌های توضیح داده‌شده درخصوص بوروکراسی و ویژگی‌های آن است. بدین ترتیب، استقرار سریع، کم‌هزینه و بدون پیچیدگی‌ها و تعارض‌های نهادی و بوروکراتیک پنجره واحد در یک کشور، می‌تواند نشانگر انسجام و هماهنگی بوروکراسی باشد. برعکس، چنانکه انجام این فرایند با موانع و معضلات پرشمار برخورد کند، می‌توان گفت کشور فاقد بوروکراسی با حداقل ویژگی‌های لازم است.

۴. نمونه‌ای از عدم توفیق در جلوگیری از فساد با ابزار سامانه‌های تجارت فرامرزی

با توجه به قرائن و شواهد موجود، سامانه‌های متعدد مربوط به تجارت فرامرزی، به دلایلی از جمله عدم انسجام و هماهنگی، در ممانعت از فساد اداری نیز ناکام بوده‌اند. تخلفی که اخیراً رسانه‌ای شد، ثبت سفارش تعدادی خودروی لوکس در تیر ماه ۱۳۹۶، یعنی مقارن با بازه زمانی ممنوعیت واردات خودرو و بسته بودن سامانه ثبت سفارش واردات خودرو، بود. هدف از طرح این قضیه، تأکید بر این نکته بود که به‌رغم تعبیه سامانه‌های متعدد برای الکترونیکی کردن تجارت فرامرزی در ایران و همچنین وجود مراجع متعدد نظارتی، سوءاستفاده‌ها و تخلفات همچنان رخ می‌دهد. بخشی از این ناکارایی‌ها، به‌وجود سامانه‌های متعدد و موازی کاری‌های موجود باز می‌گردد که خود سبب از میان رفتن انسجام و عدم هماهنگی شده است.

نکته پایانی اینکه ضروری است سیاستگذاران و قانونگذاران ایرانی، در تدوین و تصویب سیاست‌ها و



قوانین، به ظرفیت بوروکراسی کشور در اجرا نیز توجه داشته باشند. به‌ویژه آنجا که غرض از تصویب قانون، اصلاحات نهادی است، عطف توجه به دغدغه گفته‌شده، صد چندان ضرورت دارد. چه‌بسا لازم است سیاستگذاران و قانونگذاران، به‌جای آنکه انبوهی از تکالیف سنگین و البته به همان اندازه دشوار در اجرا را برعهده دولت بگذارند، درخصوص ساختار بوروکراسی در دولت تأمل کنند و چاره‌ای برای انسجام و هماهنگی بیش‌تر بوروکراسی بیاندیشند.

پیوست‌ها

پیوست ۱. قوانین و مقررات مربوط به اجرای پنجره واحد تجارت فرامرزی و سامانه جامع امور گمرکی

ردیف	عنوان مصوبه
۱	تصویب‌نامه شماره ۲۷۷۲۶ مورخ ۱۳۹۵/۳/۹ ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی ریاست‌جمهوری، مبنی بر اجرای پروژه‌های اولویت‌دار درخصوص استقرار گمرک الکترونیک و یکپارچه
۲	وظایف و تکالیف محوله در موافقت‌نامه تسهیل تجارت (TFA) مبنی بر رفع محدودیت‌ها، تسهیل تجارت و ارتباط با گمرک سایر کشورها در دروازه مشترک مرزی
۳	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون بین‌المللی هماهنگی کنترل‌های مرزی کالا و پیوست‌های آن (مواد (۱)، (۲) و (۴) و مواد (۱) و (۳) پیوست)
۴	ماده (۲) قانون امور گمرکی مبنی بر اینکه گمرک جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مرزبان اقتصادی نقش محوری و هماهنگ‌کننده را در مبادی ورودی و خروجی کشور دارد و مسئول اعمال حاکمیت دولت در اجرای قانون امور گمرکی و سایر قوانین و مقررات مربوط به صادرات، واردات عبور (ترانزیت) کالا، وصول حقوق ورودی و عوارض گمرکی، مالیات‌های مربوطه و الزامات فنی و تسهیل تجارت است.
۵	تبصره ماده (۱۰۶) قانون برنامه پنجم توسعه کشور با مضمون «به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور ارتقای دقت و سرعت در عملیات کنترلی و افزایش تجارت، مبادی گمرکی را به فناوری روز و تکنولوژی نوین مجهز نماید».
۶	مصوبات جلسه راهبری برنامه ملی هشتم اقتصاد مقاومتی با عنوان «شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد» مورخ ۱۳۹۵/۲/۷
۷	بند «۴» مصوبه شماره ۵۰۵۸۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۲۸ هیئت وزیران، مبنی بر اینکه کلیه دستگاه‌های دولتی موظفند برای تکمیل پنجره واحد گمرکی و امضای الکترونیکی به‌منظور فرایند بهبود محیط کسب‌وکار، با وزارت امور اقتصادی و دارایی همکاری نمایند.
۸	برنامه اجرایی اقتصاد مقاومتی به شماره ۵۴۹۵۴ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۸
۹	بند «ج» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مبنی بر اینکه مسئول ایجاد پنجره واحد تجارت فرامرزی موضوع ماده (۷) قانون بهبود مستمر کسب‌وکار در امر تجارت خارجی در امور گمرکی، گمرک جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.
۱۰	بند «۳» مصوبه شماره ۴۲۲۱۰/ن/۵۰۵۴۴ هـ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ هیئت‌وزیران مبنی بر اینکه گمرک جمهوری اسلامی ایران با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلف است ظرف مدت یک سال به نهایی‌سازی و استقرار پنجره واحد تجاری فرامرزی اقدام نماید.
۱۱	بند «۴» مصوبه هیئت دولت در مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۸ درخصوص استقرار پنجره واحد تجاری فرامرزی در گمرک
۱۲	تصویب‌نامه شماره ۵۲۶۰۷/ن/۵۰۴۴ هـ مورخ ۱۳۹۳/۵/۱۵ هیئت‌وزیران راجع به بهبود فضای کسب‌وکار

ردیف	عنوان مصوبه
۱۳	ماده (۱۲) قانون امور گمرکی مبنی بر اعمال نظارت گمرک در ارتباط با انجام کنترل‌های لازم توسط سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مسئول به منظور تسهیل و تسریع در تشریفات گمرکی
۱۴	مصوبه شماره ۵۶۹۱۷/ت/۵۰۵۸۲/هـ مورخ ۱۳۹۳/۵/۲۵ مبنی بر ایجاد تحرک اقتصادی، رفع موانع تولید، سرمایه‌گذاری و بهبود فضای کسب‌وکار
۱۵	بند «ح» ماده (۳) قانون امور گمرکی مبنی بر پیش‌بینی و فراهم نمودن زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجرا و استقرار سامانه‌ها، رویه‌ها و روش‌های نوین همچون پنجره واحد در فعالیتهای گمرکی
۱۶	ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیک مطابق با بخشنامه شماره ۱/۴۱۳۲۹ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۶ موضوع مصوبه شورای عالی فناوری اطلاعات به شماره ۱۴۵/۲۰۰
۱۷	موافقتنامه شماره ۵۰۵۸۲/۸۴۵۶۸ مورخ ۱۳۹۴/۷/۲۶ هیئت وزیران در راستای اجرای کامل سیاست‌های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود، تکالیف وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۸	موافقتنامه شماره ۸۴۵۷۰/۵۰۵۸۲ مورخ ۱۳۹۳/۷/۲۶ هیئت وزیران در راستای اجرای کامل سیاست‌های دولت برای خروج غیرتورمی از رکود
۱۹	مصوبه شماره ۵۳۱۹۳/ت/۴۲۵۳۲ هـ مورخ ۱۳۸۸/۳/۱۰ هیئت وزیران در خصوص مدیریت واحد مرزی که در ماده (۱۲) قانون امور گمرکی مصوب سال ۱۳۹۰ به آن اشاره شده است.
۲۰	آیین‌نامه اجرایی ماده (۹) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار به شماره ۶۲۶۶۹/ت/۵۰۲۳۱۸ هـ مورخ ۱۳۹۳/۶/۱۴
۲۱	ابلاغیه شماره ۱۱۶۶۷۶/ت/۴۵۰۵۹ مورخ ۱۳۹۰/۶/۸ معاون اول محترم رئیس‌جمهور موضوع مصوبات ستاد مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز (بند «ت» وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی)
۲۲	ماده (۹) قانون امور گمرکی مبنی بر فراهم ساختن امکان به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات با رعایت قوانین تجارت الکترونیک و مدیریت خدمات کشوری در اجرای وظایف خود
۲۳	ماده (۱۱) قانون امور گمرکی در جهت حصول اطمینان از رعایت مقررات گمرکی، کلیه کالاهایی که به قلمرو گمرکی وارد یا از آن خارج می‌شود مشمول، تشریفات و کنترل‌های گمرکی با استفاده از شیوه‌هایی مانند مدیریت خطر، بازرسی‌های منظم یا اتفاقی، به‌کارگیری تجهیزات و شیوه‌های نوین بازرسی، روش‌های مبتنی بر حسابرسی و در موارد استثنایی بدرقه یا مراقبت است.
۲۴	ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مبنی بر استفاده از فنون اطلاعات متناسب با ایجاد زیرساخت‌ها به منظور انجام تشریفات گمرکی و کنترل‌های گمرکی و با ایجاد زیرساخت‌ها، مجوزهای صادره، معافیت‌ها و ممنوعیت‌ها در انجام تشریفات گمرکی را در بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات دریافت نماید. همچنین به منظور شناسایی هویت شخصی و تجاری متعاملین خود در قالب اشخاص حقیقی و حقوقی به اطلاعات سازمان ثبت احوال کشور، اداره کل ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان امور مالیاتی کشور و سایر سازمان‌ها (حسب مورد در مواقع لزوم) استناد نموده و سازمان‌های ذی‌ربط باید اطلاعات مربوط را در بستر فناوری اطلاعات و ارتباطات در اختیار قرار دهند.
۲۵	بند «ت» ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی مبنی بر ارائه اسناد، مدارک، گواهی‌ها و مجوزهای مرتبط به گمرک به صورت الکترونیکی به نحوی که گمرک ایران تعیین می‌نماید. و الزامی بودن رعایت این بند توسط سازمان‌ها و مؤسساتی که در انجام تشریفات گمرکی کالا دخیل می‌باشند.
۲۶	ماده (۱۰) دستورالعمل شماره ۱۷۹۰۰۸۲ مورخ ۱۳۹۵/۶/۱۳ ساماندهی و تقویت مدیریت مبادی ورودی و خروجی مرزهای کشور منضم به مصوبات هجدهمین جلسه کارگروه ویژه مرز شورای امنیت کشور
۲۷	مقدمه قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع ساده و هماهنگ‌سازی تشریفات گمرکی



ردیف	عنوان مصوبه
۲۸	بند «۱۱» استاندارد (۳) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ محتوای اظهارنامه کالا توسط گمرک تجویز خواهد شد. برای فرایندهای ترخیص گمرکی خودکار، شکل اظهارنامه‌هایی که به طریقه الکترونیک تسلیم می‌شوند براساس معیارهای بین‌المللی مبادله الکترونیکی اطلاعات و به‌گونه‌ای خواهد بود که در توصیه‌های شورای همکاری گمرکی در زمینه فناوری اطلاعات تجویز شده است.
۲۹	بند «۱۸» استاندارد (۳) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع تسلیم اسناد از طریق الکترونیکی
۳۰	بند «۲۱» استاندارد (۳) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع تسلیم اظهارنامه کالا از طریق وسایل الکترونیکی
۳۱	بند «۳» استاندارد (۶) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع اعمال کنترل‌های گمرکی با استفاده از مدیریت خطر
۳۲	بند «۹» استاندارد (۶) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع گسترش اعمال کنترل‌های گمرکی از فناوری اطلاعات و تجارت الکترونیکی
۳۳	بند «۱» استاندارد (۷) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع پشتیبانی از عملیات گمرکی با به‌کارگیری فناوری اطلاعات با رعایت صرفه و کارا بودن برای گمرک و جوامع تجاری، شرایط بهره‌گیری از این فناوری به‌وسیله گمرک تعیین خواهد شد.
۳۴	بند «۴» استاندارد (۷) از قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون تجدیدنظر شده کیوتو شماره ۴۴۵/۸۵۰۲۴ مورخ ۱۳۸۹/۱۲/۱۷ موضوع پیش‌بینی موارد زیر در متون جدید یا تجدیدنظر شده قوانین ملی: - روش‌های تجارت الکترونیکی به‌عنوان جایگزینی برای الزامات اسنادی مبتنی بر کاغذ؛ - روش‌های تأیید مبتنی بر مکاتبات کاغذی و نیز الکترونیکی؛ - محق بودن گمرک به اخذ اطلاعات جهت استفاده درون‌سازمانی و در صورت اقتضا، مبادله این‌گونه اطلاعات با دیگر گمرکات و تمامی دیگر طرف‌های قانونی مجاز شده از طریق فنون تجارت الکترونیکی.

مأخذ: وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، «بررسی عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای بهبود کسب‌وکار؛ جلسه کمیسیون اصل چهل‌وچهارم مجلس شورای اسلامی»، ۱۳۹۷، صص ۸-۱۰.

پیوست ۲. مهم‌ترین قوانین مربوط به الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی

■ ماده (۳) قانون امور گمرکی

«وظایف و اختیارات گمرک ایران به شرح ذیل است:

- الف) اعمال سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات و عبور کالا،
 ... چ) اجرای قوانین و مقررات مربوط به تخلفات و قاچاق گمرکی، کالاهای متروکه و ضبطی،
 ح) پیش‌بینی و فراهم نمودن زیرساخت‌های مورد نیاز برای اجراء و استقرار سامانه‌ها، رویه‌ها و روش‌های نوین همچون پنجره واحد در فعالیتهای گمرکی،
 ... ط) استفاده از فناوری‌های نوین و تجهیز اماکن گمرکی به ابزارهای پیشرفته جهت افزایش کارایی و بهبود انجام تشریفات گمرکی،

ظ) تمهیدات لازم برای تسهیل امور تجاری، تشویق صادرات و گسترش عبور کالا،

ع) تسهیل فرآیندهای گمرکی با هدف توسعه گردشگری،

غ) انجام سایر وظایف گمرکی به موجب این قانون و یا سایر قوانین و مقررات».

■ ماده (۸) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶)»

«وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فرایند تجارت خارجی اعم از واردات و صادرات کالا و خدمات و صدور اسناد و مدارک مربوط از قبیل گواهی مبدأ، فرم‌های تجاری، گواهی‌های بهداشت و استاندارد، اعتبار اسنادی، ثبت سفارش، پروانه گمرکی و بیمه‌نامه، بدون نیاز به مراجعه حضوری ذی‌نفع را به صورت الکترونیکی درآورد.

منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این ماده از سرفصل‌های دولت الکترونیک در بودجه‌های سنواتی و نیز صرفه‌جویی‌های حاصل از بهبود فرایندها و کاهش دیوان‌سالاری، تأمین می‌شود».

■ ماده (۵) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰)

«دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام‌مند آن با پیشنهاد ستاد و پس از ابلاغ رئیس‌جمهور سامانه‌های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرایند واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه‌اندازی نماید.

کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف به رعایت احکام این قانون مربوط به سامانه‌های راه‌اندازی شده می‌باشند و اشخاص حقیقی متخلف به محرومیت از اشتغال به حرفه خود تا یک سال و اشخاص حقوقی به ممنوعیت از فعالیت تجاری تا ۶ ماه محکوم می‌شوند.

... تبصره «۳»- ستاد موظف است از طریق وزارت اطلاعات و با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، بانک مرکزی و سایر دستگاه‌های ذیربط به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه شناسایی و مبارزه با کالای قاچاق اقدام نماید.

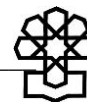
کلیه مراکز مرتبط با تجارت داخلی و خارجی کشور، موظف به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق این سامانه می‌باشند...».

■ ماده (۶) «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز» (مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۰)

«به منظور جمع‌بندی داده‌ها و یکپارچه‌سازی اطلاعات مربوط به سامانه مذکور در تبصره «۳» ماده (۵) و به منظور کاهش زمینه‌های بروز قاچاق کالا و ارز:

الف) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد [مرکزی مبارزه با قاچاق کالا و ارز] و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذیربط اقدام به تهیه، اجرا و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت نماید.

تبصره- کلیه دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی کشور، موظفند با اجرا و بهره‌برداری از این



سامانه به ارائه و تبادل اطلاعات از طریق آن اقدام نمایند».

ب) وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و راه و شهرسازی با هدف کاهش توقف‌ها و افزایش دقت در کنترل و بازرسی کالا موظفند به تجهیز مبادی ورودی و خروجی و مسیرهای حمل‌ونقل به امکانات فنی مناسب و الکترونیکی نمودن کلیه اسناد ورود، صدور، عبور، حمل‌ونقل و نظایر آن اقدام نمایند.

... ت) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است، با ایجاد سامانه یکپارچه اعتبارسنجی و رتبه‌بندی اعتباری برای تجارت داخلی و خارجی، با همکاری ستاد و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و کشاورزی ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران صدور، تمدید و ابطال کارت بازرگانی را از طریق سامانه فوق با هدف پیشگیری از بروز تخلفات و قاچاق کالا و ارز ساماندهی نماید.

ث) وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذیربط با استفاده از سامانه نرم‌افزاری به شناسه‌دار کردن کلیه انبارها و مراکز نگهداری کالا و ثبت مشخصات مالک کالا، نوع و میزان کالاهای ورودی و خروجی از این اماکن با هدف شناسایی کالاهای قاچاق اقدام نماید.

ج) وزارت راه و شهرسازی موظف است با همکاری ستاد و دستگاه‌های اجرایی عضو آن، به ساماندهی و تجهیز و تکمیل اسکله‌ها و خورها و انضباط بخشی به تردد و توقف شناورها اقدام نماید.

... ح) وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است در راستای اجرای برنامه آمایش گمرکات، اولویت‌های پیشنهادی ستاد را با هدف پیشگیری از قاچاق کالا، مد نظر قرار دهد...».

■ بند «ج» ماده (۳۸) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)

«به‌منظور حمایت از تولید داخلی و بهبود فضای کسب‌وکار و تسهیل در تشریفات گمرکی برای واحدهای تولیدی: ... ج) مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۷) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ در امور گمرکی در امر تجارت خارجی، گمرک جمهوری اسلامی ایران بوده و دستگاه‌های صادرکننده مجوز در امر صادرات و واردات و عبور (ترانزیت) موظفند ظرف یک ماه پس از ابلاغ این قانون نمایندگان تام‌الاختیار خود را در گمرکات کشور (با تشخیص گمرک جمهوری اسلامی ایران) مستقر و نسبت به صدور مجوزهای مربوطه از طریق الکترونیکی اقدام نمایند...».

پیوست ۳. مهم‌ترین مقررات مربوط به الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی

■ ماده (۳) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب‌نامه شماره ۱۳۹۵/۴/۲۳ مورخ ۵۱۵۵۹هـ)

«به‌منظور یکپارچه‌سازی اطلاعات مرتبط با سامانه موضوع ماده (۲) این آیین‌نامه و کاهش زمینه‌های بروز قاچاق، وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و دستگاه‌های موضوع ماده (۲)

مذکور، «سامانه جامع تجارت» را به گونه‌ای تهیه و اجرا نموده و مورد بهره‌برداری قرار دهد که متضمن کلیه فرایندهای تجارت داخلی و خارجی از جمله صدور، تمدید و ابطال کارت بازرگانی و مجوزهای تجاری بوده و انواع رویه‌های تجاری اعم از واردات، صادرات و عبور (ترانزیت) را دربر گرفته و یکپارچه نماید. این سامانه باید با اشتراک‌گذاری اطلاعات موجود در سامانه‌های مرتبط از جمله سامانه پنجره واحد، سامانه ارزی، سامانه جامع حمل‌ونقل و سامانه جامع بیمه مورد بهره‌برداری قرار گیرد، به نحوی که بازرگان بتواند تمام امور خود را درخصوص تجارت از طریق درگاه این سامانه مشاهده و پیگیری کند و از ورود چندباره اطلاعات یکسان و تکراری جلوگیری شود.

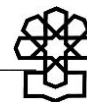
تبصره «۱»- به منظور تشخیص مجوزهای مورد نیاز برای واردات، صادرات و عبور (ترانزیت)، سامانه مذکور در این ماده آخرین وضعیت ضوابط کالایی را از سامانه مربوط به صورت سیستمی و برخط دریافت و به ازای اظهار کالا توسط بازرگان، مجوزهای مورد نیاز برای واردات، صادرات و عبور (ترانزیت) کالاهای اظهار شده را براساس شناسه کالا و بدون دخالت عامل انسانی تشخیص می‌دهد و درخواست صدور مجوز را به صورت سیستمی و برخط برای سازمان‌های مجوزدهنده ارسال می‌نماید. همچنین این سامانه باید مجوزهای صادر شده توسط سازمان‌های مجوزدهنده را به صورت سیستمی دریافت و ضمن نمایش به بازرگان، برای سامانه پنجره واحد ارسال نماید.

تبصره «۲»- در زمان اظهار کالاهای صادراتی از قبیل فرآورده‌ها و مشتقات نفتی به گمرک، فاکتور (صورتحساب) خرید ارائه شده توسط صادرکننده را از سامانه جامع ثبت برخط معاملات استعلام و مالکیت صادرکننده نسبت به کالاهای اظهار شده را به صورت سیستمی احراز می‌نماید.

تبصره «۳»- سامانه جامع تجارت امکان پرداخت الکترونیکی کلیه پرداخت‌های بازرگان در فرایندهای تجاری را فراهم می‌نماید. بدین منظور، دستگاه‌های مربوط مشخصات قبض درآمد را به صورت سیستمی برای این سامانه ارسال و سامانه مذکور پس از پرداخت الکترونیک توسط بازرگان، شناسه یکتای رسید بانکی را دریافت نموده و همراه با اطلاعات پرداخت برای سامانه دستگاه مربوط ارسال می‌نماید. پرداخت‌ها متناسب با موضوع پرداخت به حساب‌های مشخص شده طبق قوانین جاری انجام می‌شود.

تبصره «۴»- سازمان امور مالیاتی موظف است سامانه جامع امور مالیاتی را به طرق مقتضی با سامانه‌های موضوع این آیین‌نامه هماهنگ نموده و نسبت به تبادل سیستمی اطلاعات معاملات با سامانه شناسایی و مبارزه با قاچاق اقدام و ضمن الزامی نمودن درج شناسه کالا در صورتحساب معاملات، امکان استعلام برخط صورتحساب معاملات را در محدوده قوانین و مقررات فراهم نماید.

تبصره «۵»- گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است اطلاعات مربوط به صادرات و واردات کالاهای کشور را از طریق سامانه پنجره واحد به سامانه جامع تجارت منتقل نماید و به صورت متقابل اطلاعات مکتسبه سامانه جامع تجارت به سامانه پنجره واحد منتقل شود. اختلافات مربوط به تهیه نوع اطلاعات مورد تبادل موضوع این ماده توسط کارگروهی متشکل از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت



(به عنوان رئیس)، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی (با حضور گمرک)، معاونت اجرایی رئیس جمهور و رئیس ستاد حل و فصل خواهد شد.

تبصره «۶»- گمرک جمهوری اسلامی ایران می تواند تا قبل از راه اندازی و بهره برداری کامل از سامانه های موضوع این آیین نامه به نحو مقتضی و با همکاری دستگاه های ذی ربط نسبت به تبادل مستقیم اطلاعات از طریق سامانه متعلق به هر دستگاه یا از طریق ورود اطلاعات در سامانه پنجره واحد اقدام نماید. تبصره «۴»- وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است مطابق ترتیبات مقرر در این آیین نامه، مدل مفهومی و برنامه زمان بندی راه اندازی سامانه مذکور را به کلیه دستگاه های مرتبط و ستاد ارائه نماید. کلیه دستگاه ها موظف به ارائه خدمات و تبادل اطلاعات در راستای مدل مفهومی مصوب می باشند».

■ ماده (۲۸) آیین نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب نامه شماره ۴۶۴۴۳/ت/۵۱۵۵۹ هـ مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳)

«به منظور کاهش توقف ها و افزایش دقت در کنترل و بازرسی کالا و نظارت بر فرایند واردات، صادرات، عبور (ترانزیت) و مبادله کالا و ارز، گمرک جمهوری اسلامی ایران موظف است:

الف) ضمن تجهیز مبادی ورودی و خروجی به امکانات فنی مناسب، نسبت به طراحی، ایجاد و بهره برداری از «سامانه پنجره واحد» با هدف ترخیص خودکار براساس استانداردهای بین المللی و الکترونیکی نمودن تمامی اسناد گمرکی مورد نیاز برای ترخیص از جمله اسناد خرید، حمل، قبض انبار، ترخیصیه، اظهارنامه، مجوزهای مربوط و پروانه سبز گمرکی و سایر اسنادی که در اجرای قوانین و مقررات موضوعه ارائه آن را ضروری می داند، اقدام نماید.

ب) تمامی گمرک هایی که مجاز به ارائه تشریفات عبور (ترانزیت) هستند را به دستگاه های کنترلی مناسب تجهیز نماید و به منظور ارزیابی کالاهای عبوری (ترانزیتی) و تطبیق کالای ورودی و خروجی، اطلاعات اسکن محموله های عبوری (ترانزیتی) در گمرک مبدأ یا ورودی را به صورت سیستمی با اطلاعات الکترونیکی اسکن همان محموله در گمرک مقصد یا خروجی مقایسه نماید.

پ) با فراهم نمودن بستر لازم و امکانات مورد نیاز جهت اتصال به سامانه های مرتبط با کنوانسیون های بین المللی از جمله کارنه تیر، هنگام تشریفات گمرکی محموله های عبوری (ترانزیتی)، صحت اسناد صادره مرتبط را از سامانه های مذکور به صورت سیستمی استعلام نموده و در سامانه پنجره واحد ثبت نماید.

ت) سامانه پنجره واحد را به گونه ای طراحی نماید که این سامانه مجوزهای مورد نیاز برای ترخیص کالا را براساس شناسه کالای موضوع ماده (۱۳) قانون به صورت الکترونیکی تشخیص دهد و پس از دریافت مجوز به صورت الکترونیکی، آن را به صورت سیستمی و الکترونیکی مستهلک و اعمال نموده و اطلاعات استهلاک مجوز را به صورت سیستمی و برخط برای سامانه یکپارچه سازی ارسال نماید».

■ ماده (۲۹) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز (تصویب‌نامه شماره ۴۶۴۴۳/ت/۵۱۵۵۹هـ-مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳)

«جزئیات نحوه عملکرد و تبادل اطلاعات این سامانه با سایر سامانه‌های موضوع این آیین‌نامه در دستورالعملی که با همکاری گمرک جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، اطلاعات، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، جهادکشاورزی و صنعت، معدن و تجارت و به ریاست ستاد تهیه و به تصویب می‌رسد، پیش‌بینی می‌شود».

■ ماده (۶) آیین‌نامه اجرایی مواد (۵۵) و (۵۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز هیئت‌وزیران مورخ ۱۳۹۵/۴/۶ و ۱۳۹۵/۴/۳۰

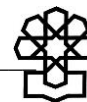
«سازمان [جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی] بلافاصله پس از تحویل کالاهای قاچاق مکشوفه و صدور قبض انبار، نسبت به ثبت مشخصات آنها اقدام نموده و اطلاعات کالاها را از طریق سامانه شناسه کالا به‌منظور تعیین ارزش با سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در امور گمرکی تبادل می‌نماید. سازمان با استفاده از اطلاعات مذکور، قیمت تجاری روز کالا را به‌عنوان قیمت پایه فروش تعیین می‌کند. تبصره «۱»- گمرک موظف است ضمن به‌روزرسانی سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در امور گمرکی، امکان دسترسی سامانه‌ای (سیستمی) به آن را برای سازمان فراهم نماید».

■ ماده (۶) تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در خصوص اقدامات دستگاه‌ها برای بهبود رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)

«به‌منظور ارتقای جایگاه کشور در شاخص تجارت فرامرزی و تسهیل فرایندهای تجارت خارجی:

الف) وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با تشکیل کارگروهی مرکب از نمایندگان وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت، جهادکشاورزی، نیرو، اتاق بازرگانی، صنایع و معادن و کشاورزی ایران و حسب مورد سایر دستگاه‌های مرتبط، ظرف ۶ ماه پس از ابلاغ این تصویب‌نامه، ضمن ارائه پیش‌نویس‌های اصلاحی و یا جایگزین در خصوص قوانین و مقررات محدودکننده حوزه تجارت فرامرزی به مراجع قانونی، الزامات کاهش استناد مورد نیاز در تجارت فرامرزی را بررسی و راهکارهای عملیاتی موضوع را در قالب برنامه عملیاتی زمان‌بندی‌شده شامل اقدامات مورد نیاز توسط دستگاه‌های مرتبط با موضوع و الزامات لازم را به مراجع قانونی ذیصلاح آن ارائه نماید.

ب) وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف است با همکاری وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، به‌منظور بهبود کیفیت ارائه خدمات الکترونیکی توسط دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه تجارت خارجی و داخلی، بهبود کیفیت زیرساخت‌های ارتباطی را در اولویت برنامه کاری خود قرار داده و ظرف سه ماه پس از ابلاغ این تصویب‌نامه نسبت به ارائه برنامه عملیاتی زمان‌بندی‌شده در خصوص موضوع مذکور اقدام نماید.



پ) سازمان‌های ملی استاندارد ایران و حفاظت محیط زیست و وزارت جهاد کشاورزی مکلفند با رویکرد تسهیل در فرایند تجارت فرامرزی نسبت به بازنگری در شیوه‌های بررسی کیفیت کالاهای تجاری از جمله امکان واگذاری بررسی کیفیت کالاهای وارداتی به شرکت‌های بین‌المللی در مبدأ اقدام نمایند».

■ بخشی از پیوست ۱ تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص اقدامات دستگاه‌ها برای بهبود رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۶/۲/۲۴)

مؤلفه‌های شاخص	شاخص‌های بین‌المللی	دستگاه اجرایی
۱. تعداد اسناد برای صادرات و واردات ۲. زمان صادرات و واردات (روز) ۳. زمان مطابقت اسناد برای صادرات و واردات (ساعت) ۴. زمان مطابقت در مرز برای صادرات و واردات (ساعت) ۵. زمان حمل‌ونقل داخلی برای صادرات و واردات (ساعت) ۶. هزینه صادرات و واردات (\$) برای هر کانتینر ۷. هزینه مطابقت اسناد برای صادرات و واردات (\$) آمریکا ۸. هزینه مطابقت در مرز برای صادرات و واردات (\$) آمریکا ۹. هزینه حمل‌ونقل داخلی برای صادرات و واردات (\$) آمریکا	تجارت فرامرزی	وزارت امور اقتصادی و دارایی

منابع و مأخذ

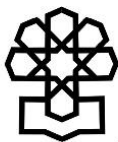
۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران (معاونت بررسی‌های اقتصادی)، «بررسی راهکارهای موجود برای بهبود رتبه ایران در شاخص تجارت فرامرزی بانک جهانی»، اسفند ۱۳۹۶.
۲. اسفندیاری، حسین، سیدمحمد صالح نجفی‌فرشاه و سیدعلی روحانی، «تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۶۹۶، بهمن ۱۳۹۴.
۳. امیری، مرضیه، «ماجرای اختلاف سازمان مالیاتی با برخی نهادها»، روزنامه شرق، ۱۳۹۷/۳/۲۰.
۴. آندروز، مت و لنت پریچت و مایکل وولکاک، قابلیت‌سازی حکومت: شواهد، تحلیل، اقدام، ترجمه جعفر خیرخواهان، در دست انتشار.
۵. اوانز، پیتر، توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران: طرح نو، ۱۳۸۰.
۶. بانک جهانی، «اجرای پنجره واحد تجاری در سنگاپور، کلمبیا و آذربایجان»، ترجمه هدیه ستایش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۶۸۵، خرداد ۱۳۹۳.
۷. بانک جهانی، «حکمرانی قانون»، ترجمه ایما موسی‌زاده و عباس شهرابی و محمد علی‌نژاد، تجارت فردا، شماره ۲۱۲، ۲۳ بهمن ۱۳۹۵.
۸. بانک جهانی، «نماگر تجارت فرامرزی بانک جهانی: رویکردی جدید برای ارزیابی فرایندهای تجاری»، ترجمه فرید قادری و فاطمه عزیزی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره

- مسلسل ۱۴۸۵۹، خرداد ۱۳۹۵.
۹. بیبکس، برایان، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نی، ۱۳۸۹.
۱۰. تجارت فردا (ویژه‌نامه صنعت)، «مسئله تفکیک و ادغام: سرنوشت وزارت صنعت، معدن و تجارت چه می‌شود؟»، ۱۶ تیر ۱۳۹۶.
۱۱. ترانتاس، جرجیس، «مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری»، ترجمه احمد مرکزالمیری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۱۳۱۶۲، شهریور ۱۳۹۲.
۱۲. جعفرتاش، برزین، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۱۱. رویکردهای تدوین سیاست صنعتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۹۹۲، مرداد ۱۳۹۷.
۱۳. خانجانی، حامد، «راه دشوار اصلاحات: چرا حل‌وفصل مسئله تعارض منافع در نظام اداری ساخت‌وساز دشوار است؟»، تجارت فردا، شماره ۲۶۶، ۸ اردیبهشت ۱۳۹۷.
۱۴. خاندوزی، سیداحسان و زهرا کاویانی، «کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره ۸۷، پاییز ۱۳۹۵.
۱۵. خاندوزی، سیداحسان، «نقد عملکرد سیاست اقتصاد مقاومتی در ایران: بررسی پدیده شکست هماهنگی»، پژوهشنامه انتقادی متون و برنامه‌های علوم انسانی، سال هفدهم، شماره نهم، اسفند ۱۳۹۶.
۱۶. خیرخواهان، جعفر، «۴۰ سال گزارش توسعه جهانی»، تجارت فردا، شماره ۲۱۲، ۲۳ بهمن ۱۳۹۵.
۱۷. رایبیز، استیفن پی. تئوری سازمان (ساختار و طرح سازمانی)، ترجمه مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، صفار، ۱۳۹۱.
۱۸. رجب‌پور، حسین، «ارزیابی جایگاه استراتژی توسعه صنعتی در برنامه‌های توسعه کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۷۹۰، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۱۹. رولاند، جرارد، اقتصاد توسعه، ترجمه محمد سلیمانی، تهران: چالش، ۱۳۹۶.
۲۰. ریزوندی، محمدمامیر و بهرام سبحانی، فرشاد مؤمنی و کاظم یاور، «کاوشی در تعریف نهاد: ارزیابی رویکردهای متاخر بدیل در تعریف نهاد»، فصلنامه برنامه و بودجه، سال بیستم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴.
۲۱. زارعی، محمدحسین و آریتا محسن‌زاده، «حقوق اداری دموکراتیک و پارادایم بوروکراسی وبری»، در جلالی، محمد و ویژه، محمدرضا (به اهتمام)، اندیشه‌های حقوق اداری، تهران: مجد، ۱۳۹۲.
۲۲. زارعی، محمدحسین، «فرایند دموکراتیک شدن، پاسخگویی و مدیریت دولتی»، در: گفتارهایی در حقوق عمومی مدرن، حاکمیت قانون و دموکراسی، تهران: خرسندی، ۱۳۹۴.
۲۳. زمانی، رضا، محمد خضری، محسن فاتحی‌زاده، محمد قاسمی، احمد میدری و مهدی مرتضوی، «اصلاح بخش عمومی: اولویت راهبردی حل مسائل کشور (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات برنامه و بودجه)، شماره مسلسل ۱۳۱۰۸، مرداد ۱۳۹۲.
۲۴. سازمان بنادر و دریانوردی (معاونت امور بندری و دریانوردی)، «ارزیابی زمان و هزینه عبور کالای کانتینری در بندر شهید رجایی»، فروردین ۱۳۹۷.
۲۵. سازمان ملل متحد، راهنمای برنامه‌ریزی و پیاده‌سازی پنجره واحد، ترجمه داوود حاجیان‌پیروز، تهران: تکامل اندیشه: وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، ۱۳۹۶.
۲۶. سخایی، عمادالدین، سهولت انجام کسب‌وکار: رفع تبعیض و افزایش کارایی، [به سفارش] دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، تهران: پیک نور، ۱۳۹۶.
۲۷. سیلوا، پاتریسیو، «روابط دولت - کسب‌وکار و کارکرد اقتصادی در کره جنوبی و شیلی: یک چشم‌انداز سیاسی»،



- در: ریچارد بوید، بنو گالجارث و تک - وینگ ان گو (ویراستاران)، *منازعه سیاسی و توسعه در شرق آسیا و آمریکای لاتین*، ترجمه علی بی‌نیاز، تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸۹.
۲۸. عبدالحسین‌زاده، محمد، «تحلیل پیشنهاد اصلاح نظام اداری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۸۹۹، خرداد ۱۳۹۷.
۲۹. فوکویاما، فرانسیس، *نظم و زوال سیاسی*، ترجمه رحمن قهرمانپور، تهران: روزنه، ۱۳۹۵.
۳۰. فیروزی، علی، «شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین‌دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد»، دفتر پایش و بهبود کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، شهریور ۱۳۹۴.
۳۱. قهرمانپور، رحمن، «تقدم اصلاح بوروکراسی و حاکمیت قانون بر دموکراسی (معرفی و نقد کتاب نظم و زوال سیاسی اثر فرانسیس فوکویاما)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۰۲۵، شهریور ۱۳۹۷.
۳۲. کرباسیان، مسعود و فرهاد رهبر، *راهنمای جامع کاربری سامانه پنجره واحد تجارت فرامرزی در رویه ترانزیت*، تهران: مکاتب، ۱۳۹۴.
۳۳. کلانتری‌بنگر، محسن، علیرضا نظری و ایمان فدایی، «مروری بر عملکرد طرح تحول نظام مالیاتی»، *فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی*، سال یکم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۲.
۳۴. کمالی‌زاده، محمد و سعید عطار، *دولت و امنیت اقتصادی در ایران؛ الزامات سیاسی امنیت اقتصادی*، تهران: جهاد دانشگاهی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۶.
۳۵. گانینگ، جان پاتریک، *دموکراسی: مقدمه‌ای بر انتخاب عمومی*، ترجمه حسین ربیعی، تهران: دنیای اقتصاد، ۱۳۹۳.
۳۶. گنج‌کریمی، فاطمه، «لایه کشیدن در واردات خودرو»، *روزنامه قانون*، ۱۳۹۷/۳/۲۹.
۳۷. گیدنز، آنتونی، *سیاست و جامعه‌شناسی در اندیشه ماکس وبر*، ترجمه مجید محمدی، تهران: قطره، ۱۳۷۵.
۳۸. مرکز‌المیری، احمد و سید امیر سیاح، «الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۳ رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶.
۳۹. مرکز‌المیری، احمد، «تأملی در مرزهای سیاست‌گذاری و قانونگذاری (مطالعه موردی: مفاد قانون برنامه پنجم توسعه در حوزه فرهنگی)»، *مجلس و پژوهش*، سال هجدهم، شماره ۶۷، پاییز ۱۳۹۰.
۴۰. مرکز‌المیری، احمد، «گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار ۴. گزارش عملکرد قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۶۲۳، دی ۱۳۹۶.
۴۱. معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی)، «گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، شماره مسلسل ۹۶۵۵۱۵۲۴۹، تیر ۱۳۹۶.
۴۲. مک‌لنود، تاس. اچ. *برنامه‌ریزی در ایران براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*، ترجمه علی اعظم محمدبیگی، تهران: نی، ۱۳۸۰.
۴۳. ملایی، عبدالعظیم و حسین هرورانی و مریم احمدیان، «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی؛ ۸. نماگر تجارت فرامرزی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۹۴۷، مهر ۱۳۹۳.
۴۴. نقیب‌زاده، احمد و محمدتقی دلفروز، «بررسی فرایند توسعه اقتصادی کره جنوبی در چارچوب الگوی دولت

- توسعه‌گرای غیردمکراتیک»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۵، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۴.
۴۵. نورث داگلاس سی. و جان جوزف والیس و باری آر. وینگاست، *خشونت و نظم‌های اجتماعی: چهارچوب مفهومی برای تفسیر تاریخ ثبت‌شده بشر*، ترجمه جعفر خیرخواهان و رضا مجیدزاده، تهران: روزنه، ۱۳۹۶.
۴۶. ورشوی، سمیه و علی یوسفی، حسین اکبری و احمدرضا اصغرپور ماسوله، «مروری اقتصادی بر تحقیقات جامعه‌شناسی بازار در ایران: در جستجوی حک‌شدگی»، *مطالعات و تحقیقات اجتماعی در ایران*، دوره ۷، شماره ۱، بهار ۱۳۹۷.
۴۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک جمهوری اسلامی ایران)، «بررسی عملکرد گمرک جمهوری اسلامی ایران در راستای بهبود کسب‌وکار؛ جلسه کمیسیون اصل چهل‌وچهارم مجلس شورای اسلامی»، ۱۳۹۷.
48. Cárdenas, Mauricio, "State Capacity in Latin America", *Global Economy and Development at Brookings* April 2010, Available online at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/04_latin_america_cardenas.pdf
49. Hope, Kempe Ronald, Sr. "Capacity Development and Good Governance", in Ahmed Shafiqul Hague and Habib Zafarullah (eds.), *International Development Governance*, CRC Press, 2006.
50. International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, "Governance and the Law"; *World Development Report 2017*, Washington, 2017.
51. Lindvall, J., & Teorell, J. "State Capacity as Power: A Conceptual Framework", (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 1). Lund: Department of Political Science, Lund University, 2016.
52. <http://www.icana.ir/Fa/News/381688/34>
53. <http://www.icana.ir/Fa/News/381812>
54. <http://www.irica.gov.ir/news/990185/990185.htm>
55. <http://www.irica.gov.ir/news/999586/999586.htm>
56. <http://www.irna.ir/fa/News/82951033>
57. <http://www.mimt.gov.ir/news/798182>
58. <http://www.tpo.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=425&newsview=6726>
59. https://en.wikipedia.org/wik/Enterprise_architecture
60. <https://epl.irica.ir/login?1>
61. <https://www.bazresi.ir/index.aspx?siteid=1&fkeyid=&siteid=1&pageid=598&newsview=3157>
62. <https://www.bazresi.ir/index.aspx?siteid=1&fkeyid=&siteid=1&pageid=598&newsview=3163>
63. <https://www.mehrnews.com/news/4360404>
64. <https://www.nts.w.ir/>
65. International trade statistics 2001-2017, available online at: <http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۶۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

ناظران علمی: سید امیر سیاح، سید احسان خاندوزی، جعفر خیرخواهان

اظهار نظرکننده: حسین هرورانی (دفتر مطالعات اقتصادی - گروه بازرگانی)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. بوروکراسی
۲. تجارت فرامرزی
۳. قانون
۴. قانونگذاری
۵. محیط کسب‌وکار
۶. نهاد
۷. نهادگرایی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۳۱