

گزارش نظارتی بر احکام قانونی مجوزهای کسب و کار ۴. درباره پدیده فروش مجوزهای کسب و کار

مقدمه

در سال‌های اخیر و به‌ویژه با فعالیت سایت‌های آگهی و شبکه‌های اجتماعی، «آگهی‌های فروش مجوز» برخی کسب و کارها مورد توجه قرار گرفته است.

پدیده فروش یا اجاره مجوز فعالیت در کسب و کارهایی رواج دارد که علی‌رغم وجود متقاضی (به هر دلیل اعم از اشباع بازار) یا فرایند دریافت آن دشوار و زمانبر است. البته شایان ذکر است صادر نکردن مجوز به بهانه اشباع بازار به موجب ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی ممنوع است، اما این حکم قانونی در عمل، نقض می‌شود. برخی از مجوزهایی که با رانت یا یارانه همراه است عبارتند از: مجوز نانوائی به دلیل داشتن سهمیه آرد یارانه‌ای، مجوز روزنامه به دلیل داشتن سهمیه کاغذ یارانه‌ای، مجوز پتروشیمی به دلیل گاز ارزان یا مجوز مؤسسه فرهنگی و هنری به دلیل معافیت مالیاتی.

صادر نکردن مجوز برای داوطلبان جدید ورود به بازار، باعث ایجاد انحصار برای فعالان فعلی بازار می‌شود. چنین انحصارهایی هم باعث منافع رانتی برای انحصارگران می‌شود و هم بازارها را از کارایی و منافع رقابت برای کشور دور می‌کند. در این گزارش به اختصار به بررسی این موضوع پرداخته می‌شود.

حکم قانونی و ارزیابی عملکرد آن

ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف کرده است شرایط صدور مجوز برای همه کسب و کارها را شفاف و تسهیل نماید. مهم‌ترین مفاد این حکم قانونی عبارت است از:

- اطلاع‌رسانی در ارتباط با شرایط و مدارک مورد نیاز برای دریافت مجوز در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب و کار ظرف مدت سه ماه از لازم‌الاجرا شدن قانون،
- صدور مجوز در حداقل زمان ممکن صرفاً با ارائه مدارک مصرح در پایگاه،

معاونت مطالعات
اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۵۳۸

تاریخ انتشار:

۱۴۰۰/۳/۱۱



- تعیین سقف زمانی برای صدور مجوز در هر کسب‌وکار، کاهش دادن هزینه و مراحل صدور مجوز کسب‌وکار و تسهیل آن توسط «هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» ظرف مدت سه ماه از لازم الاجرا شدن قانون،
- ممنوعیت عدم پذیرش تقاضا یا عدم صدور مجوز کسب‌وکار به دلیل «اشباع بازار»،
- پیش‌بینی راهکار قانونی برای شکایت از دستگاه‌های متخلف در اجرای این حکم و در نظر گرفتن ضمانت اجرا،
- ایجاد پنجره واحد برای آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد هستند.

گزارش‌های رسیده از شهروندان متقاضی مجوز کسب‌وکار و تحقیقات میدانی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهند با گذشت بیش از ۱۲ سال از تصویب این حکم قانونی، شرایط صدور مجوز برای بسیاری از کسب‌وکارها هنوز شفاف یا تسهیل نشده است.^۱

هدف قانونگذار از حکم ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی این بوده است که هر شهروند متقاضی شروع کسب‌وکار، بداند با ارائه چه مدارک و داشتن چه شرایطی می‌تواند مجوز کسب‌وکار دریافت کند و این فرایند با چه میزان هزینه و طی چه زمانی انجام می‌شود؟ هدفی که در حال حاضر محقق نشده و در نتیجه در برخی کسب‌وکارها، متقاضیان سرمایه‌گذاری ناچارند یا از سرمایه‌گذاری منصرف شوند و یا مجوز مورد نیازشان را از کسانی که قبلاً مجوز گرفته‌اند یا می‌توانند مجوز بگیرند، خریداری کنند.

اگر حکم ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی اجرا شود، طبعاً همه متقاضیان واجد شرایط دریافت مجوز کسب‌وکارها باید بتوانند در مدت مشخص شده، مجوز مورد نیاز خود را از صادرکننده مجوز دریافت کنند و نیازی به خرید مجوز نخواهند داشت. یکی از تبعات دیگر ایجاد بازار برای خرید یا اجاره مجوزهای کسب‌وکار، آن است که کسانی که قصد واقعی برای شروع آن کسب‌وکار را ندارند هم، به امید کسب سود از دریافت و فروش آن مجوز، داوطلب دریافت آن مجوز شوند و دریافت مجوز برای سرمایه‌گذار و کارآفرین واقعی، سخت‌تر می‌شود.

همان‌طور که ذکر شد، خرید و فروش مجوز کسب‌وکارهایی که دریافت مجوز آنها دشوار است، به‌حدی زیاد شده که در فضای مجازی برای آنها بازار تشکیل شده و کشف قیمت می‌شود. جدول زیر، مشهورترین مجوزهایی که در فضای مجازی خرید و فروش می‌شوند و نرخ‌های پیشنهادی برای آنها را نشان می‌دهد. تفاوت بازه نرخ‌ها به موقعیت جغرافیایی و سابقه و تعداد مشتری (نظیر دفتر خدمات دولت)،^۲ نوع مجوز (مثلاً بند «الف»، «ب» یا «پ» مؤسسه گردشگری)، زمان (مثلاً نرخ کارگزاری بورس در دوران رکود یا رونق بورس) و... بستگی دارند:

۱. برای بررسی بیشتر در این خصوص رک: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1650013>

۲. شایان ذکر است حتی در صورت اجرای کامل قانون ممکن است پارامترهایی مانند سابقه و اعتبار ایجاد شده ارزشمند تلقی شده و خرید و فروش شود، آنچه مد نظر این گزارش است آن است که مجوز یا پروانه فعالیت بدون سابقه کار نباید قیمت داشته باشد.

جدول ۱. نرخ پیشنهادی فروش برخی مجوز کسب و کارها در فضای مجازی و سایت‌های اینترنتی

ارزیابی عملکرد حکم ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی		صادر کننده اصلی مجوز	نرخ پیشنهادی فروش (تومان)	نام کسب و کار
مصوبه هیئت مقررات‌زدایی مبنی بر تسهیل صدور مجوز	تکمیل اطلاعات			
ندارد	کامل	سازمان بورس و اوراق بهادار	تا ۵۰ میلیارد	کارگزاری بورس
ندارد	۱۵ درصد	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۵ تا ۳۰ میلیارد	بیمارستان
ندارد	۱۵ درصد	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳ تا ۲۰ میلیارد	درمانگاه شبانه‌روزی
ندارد	۲۵ درصد	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳,۵ تا ۱۰ میلیارد	داروخانه
ندارد	کامل	سازمان ثبت اسناد و املاک	تا ۱۰ میلیارد	سردفتری اسناد رسمی
ندارد	کامل	وزارت راه و شهرسازی	تا ۸ میلیارد	مجتمع رفاهی بین‌راهی
ندارد	کامل	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۷۵ میلیون تا ۲ میلیارد	آموزشگاه فنی حرفه‌ای
ندارد	صفر	پلیس راهنمایی رانندگی	۱ الی ۲ میلیارد	آموزشگاه رانندگی
دارد	۲۰ درصد	وزارت نیرو	تا ۱,۹ میلیارد	نیروگاه خورشیدی
ندارد	۲۰ درصد	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۳۰ تا ۷۵۰ میلیون	مؤسسه آموزش عالی آزاد
ندارد	۱۵ درصد	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۳۰۰ تا ۴۰۰ میلیون	مرکز درمان سوء مصرف موادمخدر
دارد	کامل	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۵۰ تا ۲۵۰ میلیون	دفتر خدمات پیشخوان دولت
دارد	کامل	وزارت میراث فرهنگی و گردشگری	۳۰ تا ۱۶۰ میلیون	آژانس گردشگری
ندارد	ناقص	اتحادیه‌ها و وزارت تعاون کار و رفاه اجتماعی	۶۰ تا ۱۰۰ میلیون	آموزشگاه آرایش زنانه
ندارد	۱۰ درصد	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	تا ۱۰۰ میلیون	مؤسسه فرهنگی و هنری
ندارد	ناقص	اتاق اصناف استان‌ها	اجاره ماهیانه ۳ تا ۱۰ میلیون	سفره‌خانه و قهوه‌خانه
ندارد	صفر	وزارت آموزش و پرورش	اجاره ماهیانه ۱ تا ۲ میلیون	آموزشگاه زبان

مأخذ (قیمت مجوزها): یافته‌های محقق در سایت‌های آگهی و (سه ستون سمت چپ): پایگاه مجوزهای کسب و کار، www.g4b.ir و گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی از تکمیل اطلاعات مجوزهای کسب و کار در جلسه بازدید نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی از سامانه G4B در وزارت امور اقتصادی و دارایی در تاریخ ۱۳۹۹/۹/۴.

آن‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد حکم ماده (۷) قانون اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی برای دو کسب و کار آژانس گردشگری و دفتر خدمات پیشخوان دولت، به‌طور کامل اجرا شده است یعنی هم شرایط صدور مجوزهای این دو کسب و کار شفاف شده و هم در رابطه با هر دو، مصوبه هیئت مقررات‌زدایی وجود دارد. در چنین شرایطی، هر داوطلب مجوز قاعداً باید بتواند به راحتی مجوز مورد نظر را از مسیر قانونی دریافت کند و دیگر نیازی به خرید مجوز نخواهند داشت و طبیعتاً این مجوزها نباید در بازار قیمت داشته باشند. قیمت داشتن این مجوزها، دو دلیل می‌تواند داشته باشد:

۱. هیئت مقررات‌زدایی به‌طور کافی شرایط صدور این مجوزها را سهل نکرده تا هر متقاضی بتواند به سهولت مجوز مورد نظر را دریافت کند.

۲. دستگاه صادرکننده مجوز، به مصوبه هیئت و حکم ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی بی‌اعتناست. بررسی بیشتر پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار (www.g4b.ir) وابسته به وزارت امور اقتصادی و دارایی نشان می‌دهد هر دو مجوز فوق مصوبه هیئت مقررات‌زدایی را دارند، اما این مصوبه‌ها^۱ صرفاً سقف زمانی برای صدور مجوز را تعیین کرده است و شرایط صدور این مجوزها را تسهیل نکرده‌اند. درواقع، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، به تکلیف قانونی خود برای تسهیل شرایط صدور مجوزهای این دو کسب‌وکار عمل نکرده و وارد تسهیل شرایط این دو مجوز نشده و در نتیجه دریافت مجوز آژانس گردشگری و دفتر خدمات پیشخوان دولت، همچنان دشوار است. شایان ذکر است، وزارت امور اقتصادی و دارایی در گزارش‌های دوره‌ای ارسالی به مجلس شورای اسلامی در خصوص اجرای قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی، ادعا می‌کند به‌استثنای چند صادرکننده مجوز متخلف^۲ حکم ماده (۷) این قانون اجرا شده است که این ادعا با حقیقت فاصله دارد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

وجود بازار و آگهی برای خرید و فروش مجوزهای برخی کسب‌وکارها، نشان می‌دهد در کسب‌وکارهایی که چنین ناهنجاری‌هایی وجود دارد، انحصار شکل گرفته و مجوز به سهولت و سرعت برای متقاضیان صادر نمی‌شود و درهای ورود به روی داوطلبان تا حدود زیادی بسته است و در نتیجه، داوطلبان دریافت مجوز، در زمانی کوتاه و شرایطی سهل که ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی حکم کرده است، نمی‌توانند مجوز مورد نیاز خود را از مجاری رسمی دریافت کنند.

راه‌حل این مشکل و ناهنجاری، نظارت و پیگیری اجرای کامل و مؤثر حکم ماده (۷) قانون اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی است؛ به‌گونه‌ای که:

اولاً همه مراجع صدور مجوز، اطلاعات مربوط به صدور مجوزهای خود را به‌نحوی که در قانون تصریح شده (شامل نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو به همراه مبانی قانونی) به وزارت امور اقتصادی و دارایی اعلام نمایند و وزارت امور اقتصادی و دارایی هم آن اطلاعات را در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزها (درگاه ملی مجوزهای کسب‌وکارهای کشور) برای کسب‌وکارها شفاف کند.

ثانیاً هیئت مقررات‌زدایی مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی، با عمل به تکلیف قانونی خود، شرایط اضافی و زائد هر مجوز را حذف نموده و دریافت مجوزها را تسهیل نماید.

یکی از لوازم تسهیل صدور مجوزها، افزایش نظارت‌ها بعد از اعطای مجوز فعالیت و در هنگام فعالیت است، در این صورت نهاد صادرکننده مجوز می‌تواند در صورتی که شرایط دریافت مجوز از بین رفته است مجوز را ابطال نماید. یکی از محاسن این رویکرد آن است که متقاضی که شرایط حداقلی لازم برای دریافت مجوز را نداشته است، اگر اقدام به خریداری مجوز نماید نیز فعالیت وی کشف و از ادامه آن جلوگیری به‌عمل خواهد آمد.

۱. مصوبه‌های ۲۵ بهمن‌ماه ۱۳۹۵ و ۸ آبان‌ماه ۱۳۹۶ هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، منتشره در پایگاه اطلاع‌رسانی مجوزهای کسب‌وکار (www.g4b.ir)

۲. برخی از صادرکنندگان مجوز متخلف که در گزارش وزارت اقتصاد به آنها اشاره می‌شود عبارتند از: کانون وکلای دادگستری که شرایط صدور مجوزهایش را به هیئت مقررات‌زدایی نمی‌دهد یا معاونت غذا و دارو وزارت بهداشت که حکم هیئت برای حذف شرایط اضافه برای صدور مجوز تأسیس داروخانه را اجرا نمی‌کند.