

ارزیابی مجوزهای دستگاه‌های اجرایی و برخورد آنها با حذف مجوزها

دکتر مرتضی عزتی^۱

چکیده:

این مقاله به ارزیابی مجوزهای دستگاه‌های اجرایی از نگاه تعداد مجوز و دستگاه و نیز از نگاه پشتوانه قانونی آن و همچنین ارزیابی عملکرد بازمینی و کاهش مجوزها در ایران و عوامل اثر گذار بر آن می‌پردازد. این بررسی با روش آماری و اقتصادسنجی به تحلیل داده‌های مجوزهای ۳ دستگاه دولتی بزرگ با نزدیک به یک سوم مجوزهای ثبت شده در کشور می‌پردازد و اصلی‌ترین یافته آن این است که نداشتن اختیار شرکت کنندگان در بررسی‌ها، تعدد افراد شرکت کننده در بررسی، جزم‌گرایی و ملاحظه موقعیت شغلی و گاهی سازمانی از موانع اصلی در راه حذف و کاهش مجوزها در ایران بوده است. در برابر این، توجیه شدن کارشناسان و به ویژه مسوولان تصمیم‌گیر عامل مهمی در پذیرش حذف و کاهش مجوزها در ایران بوده است.

کلید واژه: مجوز، مقررات زدایی، فضای کسب و کار

^۱ استادیار اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران - جلال ال احمد - دانشگاه تربیت مدرس - پژوهشکده اقتصاد
mezzati@modares.ac.ir ۰۹۱۱۲۳۲۷۳۳۳۸ ۸۲۸۳۹۰۱

مقدمه:

فضای کسب و کار، نقش و اثر بسیار مهمی بر کارکرد اقتصاد به ویژه رونق و توسعه کسب و کارها دارد. چنانچه این فضا برای کارگزاران اقتصادی مساعد باشد، نظر آنها برای سرمایه‌گذاری در کسب و کارها جلب می‌شود و آمادگی بیشتری برای توسعه کارها خواهند یافت. در چنین فضایی با فرض مساعد بودن دیگر شرایط، سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های اقتصادی گسترش خواهد یافت و این گسترش، تولید، اشتغال و رفاه همگانی را بهبود خواهد بخشید. از این رو است که بسیاری از کشورها در تلاش بر آمده‌اند تا فضای کسب و کار اقتصادی را بهبود ببخشند و کشورهایی که در این زمینه به پیروزی رسیده‌اند توانسته‌اند مسیر توسعه اقتصادی را فراهم کنند و به رشد بالاتر دست یابند.

در این زمینه بررسی‌های گوناگونی انجام شده است که نشان می‌دهد کشورهایی که در این مسیر گام برداشته‌اند توانسته‌اند راه رشد و توسعه را آسان‌تر و سریع‌تر ببیمایند. از این بررسی‌ها بررسی ابراهیم حیدر (۱۳۹۴) با عنوان تاثیر اصلاح مقررات گذاری کسب و کار بر رشد اقتصادی است که در یک بررسی بین کشوری نشان می‌دهد این اقدام مسیر رشد اقتصادی را بهبود می‌دهد. همچنین بابکی و سلیمی‌فر (۱۳۹۳) در یک بررسی بین کشوری بر روی ۳۰ کشور به این نتیجه رسیده‌اند که شاخص‌های فضای کسب و کار بر رشد اقتصادی کشورها اثر دارد. در همین راستا گزارش پابانیا و وارینگتن (۱۳۹۴) به بررسی اصلاح مقررات در کشورهای شرق آفریقا می‌پردازد و اثر آن را بر بهبود فضای کسب و کار این کشورها تحلیل می‌کند. ولی در باره اصلاح مجوزهای کسب و کار می‌توان به بررسی هو (۱۳۹۴) در باره چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی کسب و کار در ویتنام اشاره کرد. این گزارش با نام قیمت انجام کسب‌وکار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی در ویتنام، به بررسی چگونگی این کار در ویتنام پرداخته است و چالش‌های آن را توضیح داده است. این بررسی نشان می‌دهد که چنین کاری آسان نیست و با دشواری‌های جدی روبرو است. با این وجود همه گزارش‌های از این نوع بر ضرورت اصلاح نظام مجوزدهی برای آسان سازی و کاهش مجوزها تاکید می‌کنند. به گونه‌ای که گزارش بانک جهانی (۱۳۹۴) با نام صدور مجوز کسب و کار: کلید اصلاحات فضای سرمایه‌گذاری، با آوردن شواهدی در این زمینه از کشورهای گوناگون، بر این نکته تاکید می‌کند که راه توسعه

سرمایه‌گذاری، اصلاح نظام صدور مجوزها است. در این زمینه گزارش‌های بسیاری در دسترس است که برای کوتاه کردن سخن از بازگویی آنها خودداری می‌کنیم و به همین مختصر بسنده می‌کنیم.

در همین راستا در ایران نیز تلاش‌هایی در این زمینه انجام شده است. هر چند روند سیاست‌ها پس از پیروزی انقلاب اسلامی به سمت گسترش مقررات رفت، ولی در برخی دوره‌ها تلاش‌هایی برای مقررات زدایی انجام شد و در برخی دوره‌ها از این تلاش‌ها کاسته شد. با این همه، در چند سال گذشته مجلس قانون‌هایی را در زمینه مقررات زدایی و ایجاد تکلیف برای دولت در زمینه مقررات زدایی به تصویب رسانده است. دولت کنونی در راستای نگرش‌ها و سیاست‌های اعلام شده خود این گونه تلاش‌ها را گسترش داده است و به صورتی ویژه وزارت امور اقتصادی و دارایی تلاش کرده است قوانین مصوب مجلس در این زمینه را به اجرا درآورد. یکی از این قانون‌ها که چند سالی از تصویب آن می‌گذرد و برای اجرای آن کار چندانی انجام نشده بود، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بود و این قانون در تیر ماه ۱۳۹۳ در مجلس شورای اسلامی بررسی دوباره شد و مواد ۱، ۶ و ۷ آن با انجام اصلاحاتی در جهت بهبود فضای کسب و کار اصلاح شد. در ماده ۳ تاکید شده است که مراجع صدور مجوزها موظف هستند فرایند صدور و تمدید مجوزهای کسب و کار را آسان کنند. در راستا و بنا به تاکید این قانون هیات مقررات زدایی در وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شد و کار بررسی مقررات و مجوزهای کسب و کار را با هدف بهبود فضای کسب و کار دفتری با همین نام، آغاز کرد. این دبیرخانه تلاش‌هایی در جهت بررسی و ارزیابی امکان حذف و ساده سازی مجوزها انجام داده است. در این بررسی تلاش می‌شود یک ارزیابی از مجوزهای موجود و یک ارزیابی از روند بازبینی، کاهش و ساده سازی مجوزها در این دفتر انجام شود. این کار در این بررسی با تحلیل آماری و رگرسیونی انجام می‌شود.

روش پژوهش (جامعه آماری، نمونه و داده‌ها و روش تحلیل):

می‌توان از یک سو جامعه آماری را همه مجوزهای کسب و کار موجود در کشور دانست، ولی چون از رویکرد دیگر نگاه ما به دستگاه‌های اجرایی و برخورد آنها با مجوزها نیز می‌باشد، می‌توان از این نگاه جامعه آماری این بررسی را همه دستگاه‌های صادر کننده

مجوز کسب و کار دانست. از آنجا که مجوزهای صنفی در بحث مقررات زدایی دولتی کمتر می‌گنجد ما در این بررسی مجوزهای دستگاه‌های دولتی را موضوع این بررسی قرار داده‌ایم. می‌توان دستگاه‌های دولتی صادر کننده مجوز را نزدیک به ۳۰ وزارتخانه و سازمان مستقل زیر پوشش ریاست جمهوری دانست. بر پایه داده‌های وارد شده از سوی این دستگاه‌ها در سامانه ایران مجوز، نزدیک به ۲۰۰۰ عنوان مجوز از سوی این دستگاه‌ها برای کسب و کار صادر می‌شود (اختیاری نیکجه، ۱۳۹۴).

بر این پایه و برای این بررسی ۳ دستگاه دولتی نمونه با ویژگی‌های پوشش دهنده بیشتر دستگاه‌های دولتی برگزیده شده است: یکی یک وزارتخانه ستادی اقتصادی، دیگری یک وزارتخانه اجرایی اقتصادی و سومی ۳ دستگاه از دستگاه‌های زیر پوشش ریاست جمهوری از ۳ نوع سیاست‌گذاری، ستادی اجرایی و حمایتی بوده است. برای اینکه نام دستگاه‌ها و زیربخش‌های آنها محفوظ بماند از نام بردن آنها خودداری می‌کنیم.

داده‌های استفاده شده در این زمینه یک دسته داده‌های مجوزها است که از سوی دستگاه‌ها در سامانه ایران مجوز ثبت شده است. هر چند ممکن است برخی از اینها مجوز نباشند یا ویژگی‌های آنها یکسان نباشد، ولی معیار مجوز دانستن را وارد شدن نام آن به نام مجوز از سوی دستگاه در سامانه ایران مجوز می‌دانیم. دسته دیگر از داده‌ها، داده‌هایی است که از سوی یک کارگروه بررسی مجوزها به دست آمده است که این کارگروه با هدف تلاش در جهت بررسی ضرورت وجودی مجوزها و شناسایی امکان کاهش آنها تشکیل شده است و در مدت ۶ ماه کار پیوسته و گسترده در تعامل با دستگاه‌های مسوول صدور مجوز این مجوزها را بررسی کرده است و تلاش داشته است دستگاه را مجاب به کاهش مجوزها کند. البته هیات مقررات زدایی بی‌آنکه دستگاه‌ها مجاب شوند یا بپذیرند می‌تواند به حذف مجوزها رای بدهد و این رای در فرایند قانونی قرار بگیرد. ولی مجاب شدن دستگاه مسوول صدور مجوز می‌تواند سودمندی‌های بسیار بیشتری داشته باشد. این داده‌ها به روش تحلیل آمار توصیفی و روش اقتصادسنجی (رگرسیون) تجزیه و تحلیل می‌شوند.

تحلیلی آماری بر مجوزهای موجود:

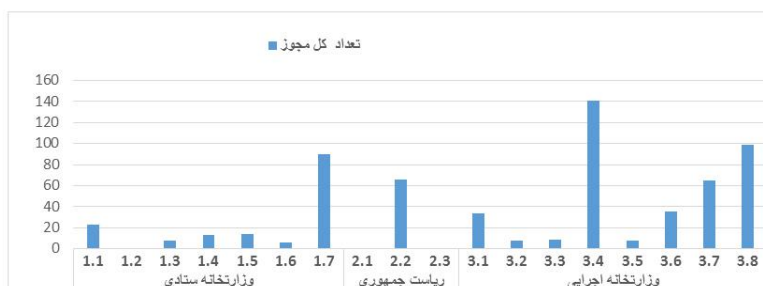
چنانچه گفته شد در این بررسی ۳ بخش تحلیلی داریم. یک بخش، تحلیل آماری در باره مجوزهای موجود در دستگاه‌های اجرایی است. بر پایه داده‌های وارد شده در سامانه ایران مجوز ۵۴۵ مجوز در دامنه این بررسی قرار داشته‌اند که بر این پایه بررسی آغاز شده است. در زمان بررسی با شناسایی دستگاه و یا کارگروه، روشن شد که ۷۷ مجوز از نگاه واردکنندگان مجوزها در سامانه به دور مانده بوده است. با افزودن اینها شمار مجوزهای این دستگاه‌ها که در دامنه بررسی جای گرفته است به ۶۲۲ مجوز می‌رسد. یادآوری می‌کنیم که به علت ناقص بودن داده‌ها، مجوزهای دو زیر بخش از وزارتخانه اجرایی در این بررسی نیامده است که با آوردن آنها نزدیک به ۳۰ مجوز به اینها افزوده می‌شود. از این مجوزها، ۶۸ مجوز از سوی زیربخش‌های ریاست جمهوری، ۱۵۵ مجوز از سوی وزارتخانه ستادی و ۳۹۸ مجوز از سوی وزارتخانه اجرایی اقتصادی وارد سامانه شده است. از مجوزهای افزوده شده نیز ۵ مجوز در حوزه ریاست جمهوری، ۳ مجوز در حوزه وزارتخانه ستادی و ۶۸ مجوز در حوزه وزارتخانه اجرایی بوده است.

یادآوری می‌شود بر پایه بررسی‌های کارگروه می‌توان از علت‌های نادیده ماندن این مجوزها، کم توجهی برخی زیر بخش‌ها به دستورهای مسوولان خود در باره شناسایی و وارد کردن فهرست مجوزها، ناآگاهی کسانی که این مجوزها را اعلام کرده‌اند و مانند اینها دانست.

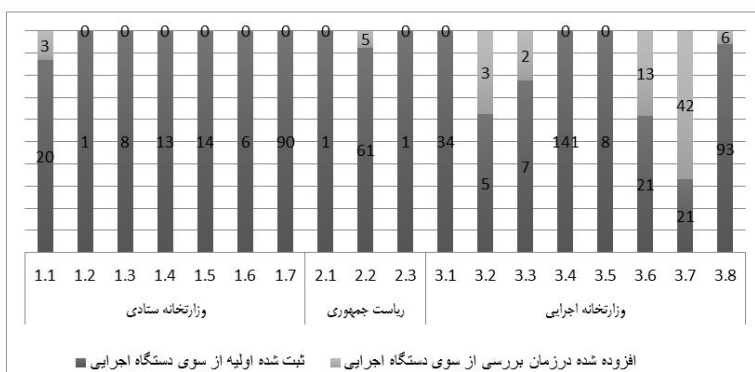
جدول ۱ شمار این مجوزها را نشان می‌دهد. همچنین در نمودار ۱ پراکنش این مجوزها در میان زیربخش‌های دستگاه‌های بررسی شده را نشان می‌دهد. چنانچه دیده می‌شود این پراکنش بسیار ناهمگون است. نمودار ۲ نیز پراکنش مجوزهای وارد شده اولیه و مجوزهای افزوده شده را نشان می‌دهد. می‌بینیم که در هر ۳ نوع دستگاه، مجوز افزوده شده هست، ولی دستگاه اجرایی سهم بیشتری دارد.

جدول ۱- مجوزهای دستگاهها

جمع	وزارتخانه اجرایی							ریاست جمهوری			وزارتخانه ستادی					دستگاه		
	۳,۸	۳,۷	۳,۶	۳,۵	۳,۴	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۱,۷	۱,۶	۱,۵	۱,۴		۱,۳	۱,۲
۵۴۵	۹۳	۲۱	۲۱	۸	۱۴۱	۷	۵	۳۴	۱	۶۱	۱	۹۰	۶	۱۴	۱۳	۸	۱	۲۰
۷۷	۶	۴۴	۱۴	۰	۰	۲	۳	۰	۰	۵	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۳
۶۲۲	۹۹	۶۵	۳۵	۸	۱۴۱	۹	۸	۳۴	۱	۶۶	۱	۹۰	۶	۱۴	۱۳	۸	۱	۲۳



نمودار ۱- شمار مجوزهای دستگاههای بررسی شده

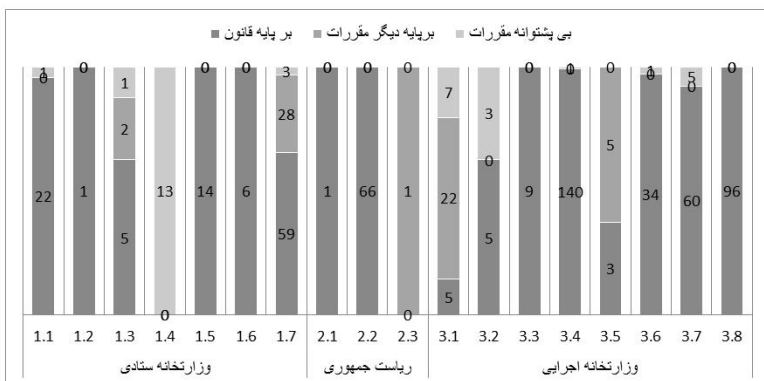


نمودار ۲- شمار و سهم مجوزها و افزودن آن در زمان بررسی

از نگاه به پشتوانه قانونی مجوزها نیز می‌توان این مجوزها را بررسی کرد. ما پشتوانه قانونی این مجوزها را بررسی کرده‌ایم. منطق درست این است که مجوزی را که به روشنی در قانون نام آن مجوز کسب و کار و نوع مجوز آورده نشده است قانون‌دار ندانیم. همچنین اگر برای آن مقرراتی تصویب نشده است بی‌هرگونه پشتوانه مقرراتی بدانیم. با این همه ما با نگاهی آسان‌گیرانه پشتوانه قانونی این مجوزها را بررسی کرده‌ایم و اگر در جایی اندکی توجیه وجود داشته است آن را دارای پشتوانه دانسته‌ایم. با این نگاه، به گونه‌ای که در جدول ۲ نشان داده شده است، ۳۸ مجوز از این مجوزها هیچ پشتوانه قانونی برای صدور از سوی دستگاهی که آن را مجوز خود می‌داند وجود ندارد. افزون بر این، ۵۸ مجوز از این شمار نیز تنها پشتوانه دیگر مقررات را دارند و پشتوانه روشن قانونی ندارند. بر این پایه می‌توان گفت ۱۵٪ از این مجوزها پشتوانه روشن قانونی ندارد و این، درصد بسیار بالایی است. پراکنش این پشتوانه داشتن و نداشتن نیز در نمودار ۳ آورده شده است. چنانچه در این نمودار نیز دیده می‌شود، از ۱۸ زیر بخش تنها ۸ زیر بخش همه مجوزهایی که در سامانه آورده‌اند بر پایه روشن قانون بوده است و دو زیر بخش نیز، مجوز قانونی وارد سامانه نکرده‌اند و مجوزهای وارد شده در سامانه از سوی آنها فاقد پشتوانه قانونی بوده است. بیشترین مجوز بی‌پشتوانه قانونی از اینها، ۲۹ از ۳۴ مجوز یک زیر بخش از وزارتخانه اجرایی است.

جدول ۲. پشتوانه مجوزها

دستگاه	وزارتخانه ستادی										ریاست جمهوری						وزارتخانه اجرایی					
	۱,۱	۱,۲	۱,۳	۱,۴	۱,۵	۱,۶	۱,۷	۲,۱	۲,۲	۲,۳	۳,۱	۳,۲	۳,۳	۳,۴	۳,۵	۳,۶	۳,۷	۳,۸				
زیربخش	۱,۱	۱,۲	۱,۳	۱,۴	۱,۵	۱,۶	۱,۷	۲,۱	۲,۲	۲,۳	۳,۱	۳,۲	۳,۳	۳,۴	۳,۵	۳,۶	۳,۷	۳,۸				
بر پایه قانون	۲۲	۱	۵	۰	۱۴	۶	۵۹	۱	۶۶	۰	۵	۵	۹	۱۴۰	۳	۳۴	۶۰	۹۶				
بر پایه دیگر مقررات	۰	۰	۲	۰	۰	۰	۲۸	۰	۰	۱	۲۲	۰	۰	۰	۵	۰	۰	۰				
بی پشتوانه مقررات	۱	۰	۱	۱۳	۰	۰	۳	۰	۰	۰	۷	۳	۰	۱	۱	۵	۰	۰				
جمع مجوزها	۲۳	۱	۸	۱۳	۱۴	۶	۹۰	۱	۶۶	۱	۳۴	۸	۹	۱۴۱	۸	۶۵	۹۹	۹۹				



نمودار ۳- سهم مجوزهای با پشتوانه و بی پشتوانه قانونی

بر پایه آنچه گفته شد شمار مجوزها، بسیار زیاد است و شماری از آنها نیز پشتوانه قانونی و منطقی ندارد. با وجود این گونه مجوزها، تلاش شده است دستگاه‌های مسوول صدور مجوزها مجاب شوند و بپذیرند این مجوزها را کاهش دهند. در ادامه تحلیلی بر تمایل دستگاه‌ها بر کاهش مجوزها ارایه می‌کنیم.

تحلیل تمایل به کاهش مجوزها از سوی دستگاه‌های اجرایی:

در کارگروه بررسی مجوزها تلاش شده است که در جلسه‌های مشترکی با مسوولان و کارشناسان دستگاه مسوول صدور مجوز پیشنهادهای روشنی برای کاهش مجوزها به آنها ارایه شود که در آن جنبه‌های فنی و قانونی نیز دیده شده باشد. چنانچه دستگاه‌ها با این پیشنهادها موافقت داشته باشند یا خود پیشنهادی برای کاهش داشته باشند، نتیجه کاهش مجوزها می‌شود. به صورت کلی تنها دو زیربخش، یکی از دستگاه‌های زیر پوشش ریاست جمهوری و دیگری از دستگاه‌های زیر پوشش وزارتخانه ستادی تمایل روشن و جدی خود را به کاهش مجوزها نشان دادند و یا همه پیشنهادهای ارایه شده موافقت داشته‌اند و یک زیر بخش از وزارتخانه اجرایی نیز با وجود مخالفت برخی از مدیران میانی و کارشناسان، مدیر رده بالاتر وارد بررسی شده و با نزدیک به همه پیشنهادهای حذف و کاهش کارگروه موافقت کرد. برخی از زیر بخش‌های دستگاه‌ها نیز با هرگونه پیشنهادی مخالفت تند داشته و خود نیز هیچگونه پیشنهادی برای کاهش ارایه نکرده‌اند. بخش‌هایی نیز با توجیه‌های

گوناگون به سختی راضی شده‌اند برخی از مجوزها را کاهش دهند. برخی از علت‌های این تمایل نداشتن در ادامه اشاره می‌شود.

از نگاه آماری پس از بررسی‌ها و پیگیری‌های گوناگون، از مجموع مجوزهای زیربخش‌های وزارتخانه ستادی ۱۰۵ مجوز کاهش یافته است و شمار مانده عنوان مجوزها به ۵۰ رسیده است. از مجموع مجوزهای زیر بخش‌های ریاست جمهوری ۵۲ مجوز کاهش یافته و ۱۵ عنوان مجوز مانده است. همچنین از مجموع مجوزهای وزارتخانه اجرایی، ۳۲۴ مجوز کاهش یافته و ۷۵ عنوان مجوز هم باقی مانده است.

۷۴ عنوان از مجوزهای کاهش یافته، از نوع ابطال، تمدید و اصلاح مجوز بوده‌اند که کنار گذاشته شده است. برای اینها چنانچه اصل مجوز حذف یا تغییر داده شود، همان حالت رخ خواهد داد. همچنین ۱۲۳ مجوز از این مجوزها به صورت کلی حذف شده‌اند. ۳۱ مجوز دیگر نیز در مجوزهای دیگر ادغام شده‌اند و در عمل حذف به شمار می‌آیند. ۲۲۵ مجوز نیز با یکسان‌سازی مجوزها، کاهش یافته است. بر این پایه اگر ۷۴ مجوز نخست را کنار بگذاریم، ۱۵۴ مجوز از ۵۴۷ مجوز، حذف شده‌اند که بیش از ۲۸٪ مجوزها می‌شوند. همچنین ۴۱٪ مجوزها با یکسان‌سازی حذف شده‌اند که برخی از اینها برای چند کار می‌تواند استفاده شود که در عمل برخی از مجوزها را بی‌نیاز می‌کند. همچنین آنچه باقی می‌ماند تنها ۱۴۱ عنوان مجوز است که می‌تواند عملکرد خوبی را از دستگاه‌ها برای کاهش مجوزها نشان دهد.

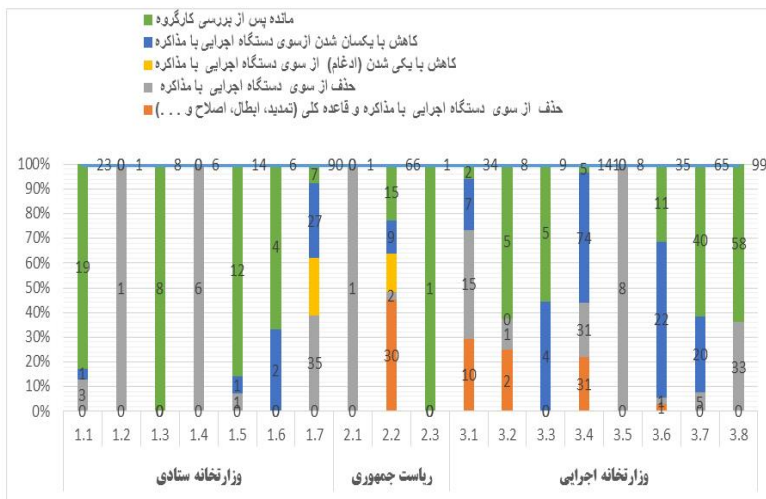
یادآوری می‌شود این کاهش با توجیه کردن مسوولان دستگاه‌ها و پذیرش آنها انجام شده است و کاهش مصوب هیات نیز به آن افزوده خواهد شد. زیرا افزون بر اینها پیشنهادهایی وجود دارد که برخی از دستگاه‌ها، با وجود توجیه کافی برای حذف مجوز، به علت‌های غیر موجه، در برابر اصلاح مقاومت نشان داده و موافقت خود را با حذف مجوزها اعلام نکرده‌اند. در این موارد می‌توان از اختیار هیات مقررات زدایی بهره برد و برخی دیگر از این مجوزها را نیز در فرایند بررسی هیات مقررات زدایی کاهش داد که درصد کاهش بسیار بیشتر خواهد شد. جدول ۳ و نمودار ۴ نشان‌دهنده داده‌ها و سهم‌های این کاهش و مانده مجوزها برای دستگاه‌های یاد شده و زیر بخش‌های آنها است. نکته مهم در اینجا این است که برای برخی دستگاه‌ها همه مجوزها حذف شده است و این نشانه همکاری خوب

مجموعه مقالات دومین همایش ملی بهبود محیط کسب و کار

آن دستگاه‌ها بوده است. برخی دستگاه‌ها نیز هیچگونه نرمش و همراهی در این زمینه نشان نداده‌اند.

جدول ۳- نتیجه همکاری دستگاه برای کاهش مجوزها

وزارتخانه اجرایی				ریاست جمهوری			وزارتخانه ستادی											
۳,۸	۳,۷	۳,۶	۳,۵	۳,۴	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۱,۷	۱,۶	۱,۵	۱,۴	۱,۳	۱,۲	۱,۱	
۹۹	۶۵	۳۵	۸	۱۴۱	۹	۸	۳۴	۱	۶۶	۱	۹۰	۶	۱۴	۱۳	۸	۱	۳۳	تعدادمجوز
۰	۰	۱	۰	۳۱	۰	۲	۱۰	۰	۳۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	حذف با قاعده کلی
۳۳	۵	۱	۸	۳۱	۰	۱	۱۵	۰	۲	۱	۳۵	۰	۱	۱۳	۰	۱	۳	حذف
۰	۰	۰	۰		۰	۰	۰	۰	۱۰	۰	۲۱	۰	۰	۰	۰	۰	۰	کاهش با یکی شدن
۶۰	۲۰	۲۲	۰	۱۳	۴	۰	۷	۰	۹	۰	۲۷	۲	۱	۰	۰	۰	۱	کاهش با یکسان شدن
۶	۴۰	۱۱	۰	۶	۵	۵	۲	۱	۱۵	۰	۷	۴	۱۲	۰	۸	۰	۱۹	مانده
۹۳	۲۵	۳۴	۸	۱۳۵	۴	۳	۳۲	۰	۵۱	۱	۸۳	۲	۲	۱۳	۰	۱	۴	جمع کاهش



نمودار ۴- نتیجه همکاری دستگاه برای کاهش مجوزها

یکی از اقدام‌های اثرگذار در کاهش مجوزها برگزاری جلسه‌های توجیهی و بحث پیرامون موضوع کاهش مجوزها، ضرورت آن و ارایه پیشنهاد به دستگاه‌ها در این زمینه بوده است. در اینجا تحلیلی در باره این جلسه‌ها ارایه می‌شود. اثرگذاری این جلسه‌ها می‌تواند موضوع مهمی در بررسی مجوزها باشد. آمار جلسه‌های برگزار شده در جدول ۴ آورده شده است. در این آمار جلسه‌های برگزار شده را به ۳ دسته جدا کرده‌ایم:

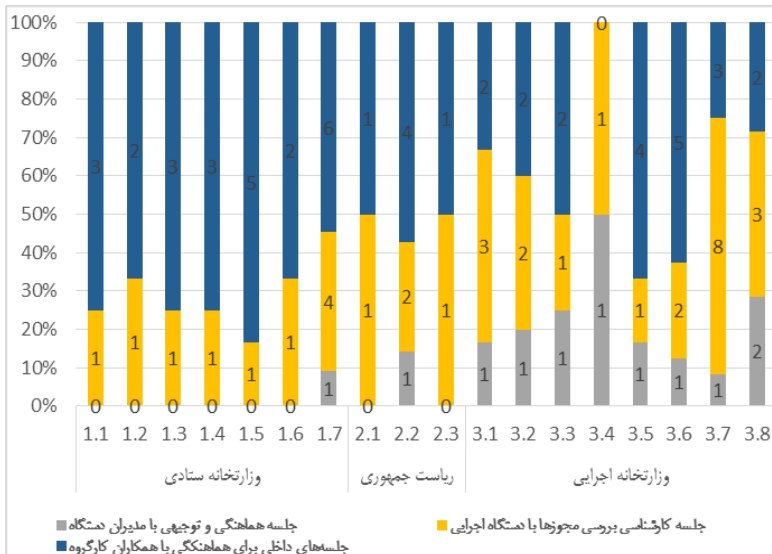
جلسه‌های داخلی کار گروه:

جلسه توجیهی برای مدیران و هماهنگ کنندگان و جلسه‌های کارشناسی با مدیران و کارشناسان که تصمیم نهایی در جلسه‌های نوع سوم انجام گرفته‌شده است.

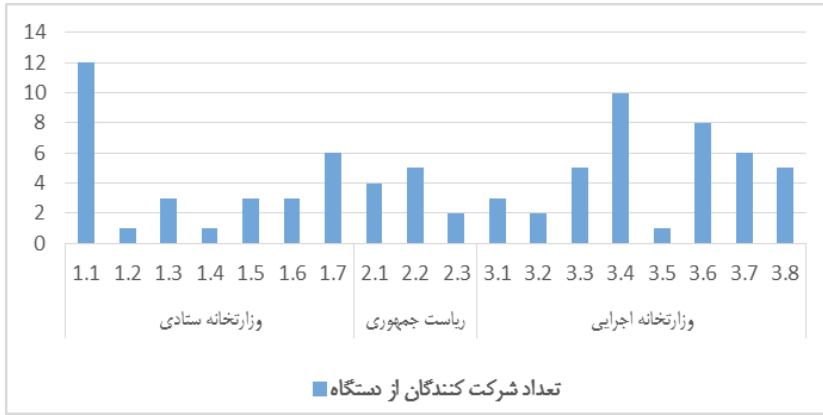
در صورت نیاز جلسه‌های توجیهی با مدیران ستادی و مسوولان کار در دستگاه مسوول صدور مجوز برگزار شده است. پس از این جلسه‌ها، نشست‌های کارشناسی مهمترین جلسه‌ها بوده است که برای هر زیر بخش دستگاه از یک جلسه تا ۸ جلسه برگزار شده است. میانگین شرکت کنندگان در هر نشست برای دستگاه‌ها گوناگون بوده و از ۱ تا ۱۲ نفر بوده است. در همه نشست‌ها کارشناسان حضور داشته‌اند. در بیشتر نشست‌ها، مدیران کل حضور داشته‌اند و در برخی نشست‌ها نیز معاون وزارت‌خانه یا جانشین او شرکت داشته است. افزون بر اینها در برخی موارد به علت محدود بودن زمان، مدیران و کارشناسان دستگاه‌های اجرایی و یا به علت اینکه برخی از کارشناسان و مدیران پرسش‌ها و ابهام‌هایی داشته‌اند با ایشان تماس تلفنی داشته‌ایم و با گفتگوی طولانی تلاش شده است توجیه انجام شود. این گفتگوهای تلفنی نیز در پیشبرد کار اثرگذار بوده‌اند. یادآوری می‌شود این گفتگوها غیر از تماس‌های تلفنی برای هماهنگی‌های نشست‌ها و یا پیگیری برخی کارهای دیگر بوده است که آنها نیز چندین برابر این گفتگوها بوده است. جدول ۴ و نمودارهای ۵، ۶ و ۷ شمار، سهم و پراکنش این نشست‌ها را نشان می‌دهند.

جدول ۵- نشست‌های برگزار شده از سوی کارگروه

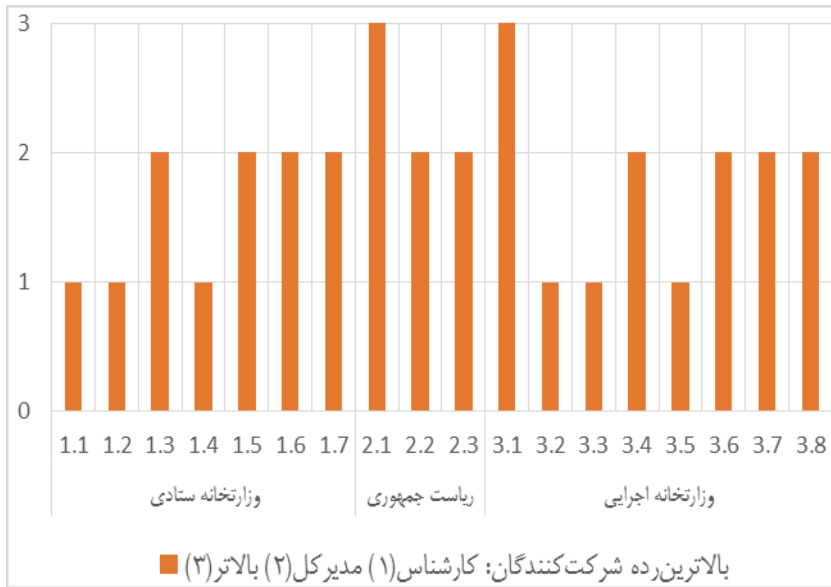
وزارتخانه ستادی											ریاست جمهوری							وزارتخانه اجرایی												
۱,۱											۲,۱							۳,۱												
۱,۲											۲,۲							۳,۲												
۱,۳											۲,۳							۳,۳												
۱,۴											۲,۴							۳,۴												
۱,۵											۲,۵							۳,۵												
۱,۶											۲,۶							۳,۶												
۱,۷											۲,۷							۳,۷												
۱,۸											۲,۸							۳,۸												
۱,۹											۲,۹							۳,۹												
۱,۱۰											۲,۱۰							۳,۱۰												
۱,۱۱											۲,۱۱							۳,۱۱												
۱,۱۲											۲,۱۲							۳,۱۲												
۱,۱۳											۲,۱۳							۳,۱۳												
۱,۱۴											۲,۱۴							۳,۱۴												
۱,۱۵											۲,۱۵							۳,۱۵												
۱,۱۶											۲,۱۶							۳,۱۶												
۱,۱۷											۲,۱۷							۳,۱۷												
۱,۱۸											۲,۱۸							۳,۱۸												
۱,۱۹											۲,۱۹							۳,۱۹												
۱,۲۰											۲,۲۰							۳,۲۰												
۴	۳	۳	۴	۴	۶	۳	۱۱	۲	۷	۲	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱		
۴	۳	۳	۴	۴	۶	۳	۱۱	۲	۷	۲	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۲,۳	۲,۲	۲,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱	۳,۳	۳,۲	۳,۱		
۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	
۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	
۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	
۱۲	۱	۱	۳	۱	۳	۳	۶	۴	۵	۵	۴	۵	۲	۲	۳	۳	۲	۲	۳	۲	۲	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	
۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	
۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	۱	
۳	۲	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	۳	
۲	۳	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲
۲	۳	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲
۲	۳	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲
۲	۳	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲
۲	۳	۲	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲	۲



نمودار ۵- توزیع جلسه‌های برگزار شده از سوی کارگروه کنندگان در هر جلسه از دستگاه



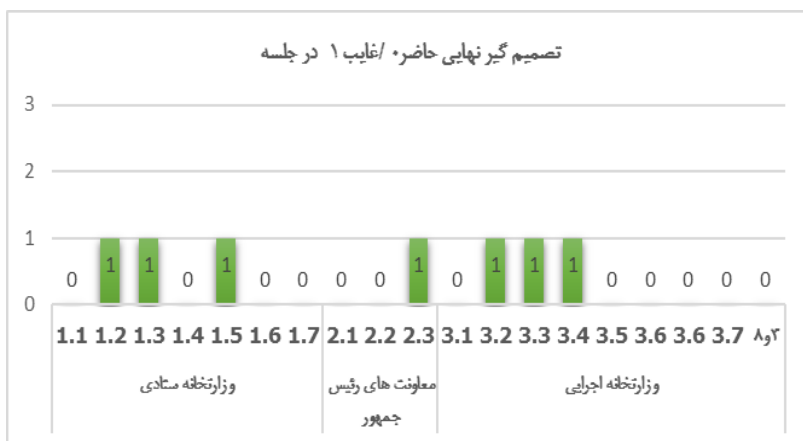
نمودار ۶- متوسط تعداد شرکت



نمودار ۷- بالاترین رده اداری شرکت کنندگان در جلسه از دستگاه

موانع راه کاهش و حذف مجوزها:

در بررسی‌های کارگروه برای جلب موافقت کارشناسان و مدیران دستگاه‌ها برای حذف و کاهش مجوزها، با دشواری‌های گوناگونی روبرو بوده‌ایم. از بین اینها، به چند مشکل کارکردی در دستگاه‌ها اشاره می‌کنیم که می‌تواند باعث کندی پیشرفت این‌گونه کارها باشد. در برابر این، جنبه‌های مثبتی هم وجود داشت که بر نهایی شدن کار با جلسه‌های کمتر منجر می‌شد. یکی از این جنبه‌های اثرگذار مثبت، حضور اشخاص (مدیران و یا کارشناسان) دارای اختیار تصمیم‌گیری از دستگاه در نشست کارشناسی بوده است. در برخی از نشست‌ها، شرکت کنندگان در جلسه اختیار کافی نداشتند. افراد دارای اختیار هم در نشست نبوده‌اند که توجیه شوند و موافقت کنند. بر این پایه کار را با مشکل مواجه کرده‌اند. نمودار ۸ نشان‌دهنده جلسه‌ها با دستگاه‌هایی است که تصمیم‌گیرنده نهایی در نشست حضور داشته است. چنانچه دیده می‌شود تصمیم‌گیر نهایی در ۷ دستگاه از ۱۹ دستگاه در جلسه شرکت نداشته است و اگر ایشان را با تلفن یا به صورت دیگر توجیه نکرده‌ایم با حذف‌ها و کاهش‌ها موافقت کامل نداشته است. برخی نیز به علت‌های گوناگون مانند اینکه مایل به حذف نبوده‌اند، از آغاز تلاش کرده‌اند در نشست، حضور نیابند یا نشست برگزار نشود.



نمودار ۸- حضور نداشتن تصمیم‌گیر نهایی در جلسه

۳ مشکل پایه در این زمینه که موجب معطل کردن کار، نپذیرفتن بی منطق استدلال‌ها یا حاضر نشدن به امضای صورتجلسه‌های توافق انجام شده در جلسه از سوی شرکت کنندگان از دستگاه‌ها بوده است در نمودار ۹ آورده شده است. البته این داده‌ها بر پایه برداشت از سخنان شرکت‌کنندگانی در جلسه‌ها که از امضای صورتجلسه توافق‌ها خودداری کرده‌اند یا از برگزاری جلسه و شرکت در آن خودداری کرده‌اند و یا با موضوع، مخالفت داشته‌اند و سخنان دیگر برخی شرکت‌کنندگان برداشت شده است. در نمودار اندازه مثبت ۳ ویژگی یاد شده با موضوع‌های نداشتن ملاحظه شخصی در تصمیم‌گیری، مسوولیت پذیری و نداشتن جزم‌گرایی آورده شده است. این شاخص بر پایه ارزش ۱ تا ۵ از کمترین اندازه تا بیشترین اندازه برخورداری از ویژگی مثبت نمره‌گذاری شده است. نمره ۱ یعنی پایین‌ترین اندازه برخورداری از ویژگی که دیده می‌شود برخی از دستگاه‌ها در این اندازه با موضوع برخورد داشته‌اند.



نمودار ۹- ویژگی‌هایی که نداشتن آنها ایجادکننده ۳ مشکل اساسی در پیشبرد کارها است

بررسی رابطه میان ویژگی مجوزها، کمیت و کیفیت جلسه‌ها با مجوزهای حذف شده در کنار بررسی‌های آماری که ارایه شد، تلاش شده است رابطه برخی از متغیرهای اثرگذار را با متغیر تعداد مجوزهای حذف شده ارزیابی کنیم. برای این هدف، تلاش شد رابطه همه متغیرهای توضیح داده شده در جدول‌های بالا را با متغیر درصد نسبت کل مجوزهای حذف شده و کاهش یافته از کل مجوزها در چارچوب یک مدل رگرسیونی (اقتصادسنجی) برآورد و بررسی کنیم. در این راستا از روش رگرسیونی حداقل مربعات معمولی به صورت گام به جلو استفاده شد. بدین صورت که متغیرها گام به گام وارد مدل شدند و متغیرهایی که معنا-دار بودند و یا حداقل منجر به بهبود آماره خوبی برازش رگرسیون همچون ضریب تعیین تعدیل شده و آماره F کل رگرسیون می‌شدند، در مدل نگهداشته شوند و متغیرهای که رابطه آنها معنادار نبوده است از مدل کنارگذاشته شوند. با این رویکرد، نتیجه باورد مدل نهایی برآورد شده در جدول ۵ آورده شده است.

جدول ۵- نتیجه برآورد مدل عوامل اثرگذار بر نسبت تعداد مجوزهای حذف شده (درصد)

متغیر	نماد	ضریب	انحراف معیار	آماره t	سطح احتمال
عرض از مبدا	C	۷۷/۲۵۹۳۱	۸/۴۲۸۴۲۷	۹/۱۶۶۵۱۶	۰/۰۰۰۰
کل مجوزها	TYP	۰/۶۱۶۴۶۶	۰/۱۷۴۲۹۳	۳/۵۳۶۹۴۹	۰/۰۰۳۳
تعداد شرکت کنندگان از دستگاه	X ₂	-۴/۴۰۵۹۶۸	۲/۰۰۳۳۱۶	-۲/۱۹۹۳۳۷	۰/۰۴۵۲
عدم حضور تصمیم گیر نهایی	Z ₅	-۵۱/۴۵۱۴۰	۱۲/۹۷۹۰۴	-۳/۹۶۴۱۹۱	۰/۰۰۱۴
آماره‌های خوبی برازش					
ضریب تعیین		۰/۷۰۱۹۰۰		ضریب تعیین تعدیل شده	۰/۶۳۸۰۲۲
آماره F		۱۰/۹۸۸۰۴		سطح احتمال آماره F	۰/۰۰۰۵۶۵
آماره F والد		۱۹/۰۱۸۸۶		سطح احتمال آماره F والد	۰/۰۰۰۰۳۳
آماره دوربین-واتسن		۱/۵۵۳۴۵۳			

بر پایه یافته‌های این برآورد که در جدول ۵ آورده شده است، تعداد مجوزها تاثیر مثبت و معنی‌داری بر نسبت مجوزهای حذف شده دارد. این به این مفهوم است که دستگاه‌های دارای مجوزهای بیشتر آمادگی حذف مجوزهای بیشتری داشته‌اند.

حضور تعداد بیشتر افراد در جلسه‌ها از طرف دستگاه‌ها اثر منفی و معناداری بر نسبت مجوزهای حذف شده به کل مجوزها دارد. این بدین معنا است که حضور افراد بیشتر منجر به کاهش انعطاف دستگاه در پذیرش استدلال‌ها برای کاهش و حذف مجوزها شده است.

حضور نداشتن تصمیم‌گیر نهایی در جلسه‌ها منجر به کاهش معنادار نسبت مجوزهای حذف شده به کل مجوزها شده است. بر این پایه می‌توان گفت حضور تصمیم‌گیر نهایی در جلسه به علت توجیه شدن او منجر به تسریع و تسهیل در پذیرش حذف و کاهش مجوزهای دستگاه اجرایی شده است. می‌توان این نتیجه را اینگونه نیز تعبیر کرد که هر جا تصمیم‌گیر نهایی در جلسه داشته است تحت تاثیر جلسه قرار گرفته و با پیشنهادهای جلسه موافقت کرده است و هر جا در جلسه حضور نداشته است توجیه نشده و موافقت کمتری با حذف داشته است. البته در این نتیجه عوامل بسیاری مانند ویژگی‌های شخصی مدیران، رویکرد آنها به اصلاح، چگونگی انتقال نتیجه جلسه به مدیران و همچون اینها نیز اثرگذار بوده است که داده‌های آنها در اختیار ما نیست.

بر پایه نتیجه برآورد چنانچه دیده می‌شود با وجود داده‌های مقطعی و کیفی بودن اثرگذاری متغیرهای توضیح دهنده بر متغیر وابسته، ضریب تعیین مدل از اندازه خوبی برخوردار است و ۳ متغیر آورده شده در مدل توانسته‌اند ۶۴ درصد تغییرات متغیر درصد مجوزهای حذف شده را توضیح دهند.

جمع‌بندی:

بر پایه آنچه در این نوشتار آمد و تحلیل‌هایی که انجام شد می‌توان مهمترین چالش‌های کاهش مجوزها را نبودن تصمیم‌گیران نهایی در جلسه و نیاز آنها به توجیه دانست. در کنار این، نداشتن اختیار شرکت کنندگان در جلسه، زیادی تعداد افراد شرکت کننده در جلسه، جزم‌گرایی و ملاحظه موقعیت شخصی و گاهی سازمانی از موانع اصلی در راه حذف و کاهش مجوزها در ایران بوده است. در برابر این زیادی تعداد مجوزها، صادر کنندگان مجوزها را توجیه می‌کند که می‌توان آنها را کاهش داد. همچنین توجیه شدن کارشناسان و به ویژه مسوولان تصمیم‌گیر، عامل مهمی در پذیرش حذف و کاهش مجوزها در ایران بوده

است. بر این پایه پیشنهاد می‌شود مقامات ارشد دستگاه‌های اجرایی در جهت حذف و کاهش مجوزها توجیه شوند و آنها به صورت مستقیم در راه کاهش مجوزها اقدام کنند.

منابع:

- ابراهیم حیدر، جمال (۱۳۹۴) تاثیر اصلاح مقررات‌گذاری کسب و کار بر رشد اقتصادی، بانک جهانی، ترجمه هانیه رضازادگان، دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.
- اختیای نیکجه، سارا (۱۳۹۴) گزارش چهارم دبیرخانه هیات مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار تا تاریخ ۱۳۹۴/۳/۱۶، دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.
- بابکی، روح اله و سلیمی‌فر، مصطفی (۱۳۹۳) نقش محیط کسب و کار و آزادی اقتصادی در رشد اقتصادی کشورهای منتخب با رویکرد داده های تابلوبی (۲۰۱۳-۲۰۰۴) دو فصلنامه اقتصاد و توسعه منطقه ای، شماره ۸، ص ۱۲۱.
- باقرزاده، آنهیتا (۱۳۹۴) برنامه عملیاتی بهبود شاخص‌های شروع کسب و کار، دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.
- بانک جهانی (۱۳۹۴) صدور مجوز کسب و کار: کلید اصلاحات فضای سرمایه‌گذاری، ترجمه محمد حسنی دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.
- بانیا، پاتریک و وارینگتن، ریچارد (۱۳۹۴) دستیابی به مقررات‌گذاری بهتر: درس‌هایی از شرق آفریقا، ترجمه سید محمد امین طباطبایی، دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.
- دائی کریم زاده، سعید و معتقد، صابر (۱۳۹۳) تاثیرپذیری توسعه مالی و رشد اقتصادی از تسهیل تجاری، بهبود فضای کسب و کار و آزادسازی تجاری و مالی، فصلنامه راهبرد اقتصادی، سال دوم، شماره ۶، ص ۸۷
- هو، آنه (۱۳۹۴) قیمت انجام کسب‌وکار: چالش‌ها و موفقیت‌های اصلاح مجوزدهی در ویتنام، ترجمه علیرضا حمزه، دفتر پایش و بهبود فضای کسب و کار.