پژوهشگاه
فضای مجازی

دفتر خاکستری ۱۶

پاسخ سریع
مردادماه ۱۴۰۴

فعالان اقتصادی فاقد مجوز

پاسخ به سوال مطرح شده از سوی معاونت تنظیم مقررات مرکز ملی فضای مجازی


بسم الله الرحمن

فعالان اقتصادی فاقد مجوز

پاسخ به سوالات مطرح شده از کمیسیون تنظیم مقررات

دفتر خاکستری (Quick Answer) **شمارهٔ شانزدهم**

نویسنده: محمد حمزه‌ای

تمام حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه فضای مجازی است و استفاده از آن تنها با ذکر منبع مجاز است.
همچنین محتوای منتشرشده در این گزارش بیانگر دیدگاه رسمی مرکز ملی فضای مجازی نیست.

نشانی: تهران، سعادت آباد، خیابان علامه شمالی، کوچه هجدهم غربی، پلاک ۱۷
تلفن: ۲۲۰۷۳۰۳۱-۰۲۱
کد پستی: ۱۹۹۷۹۸۷۶۲۹

مقدمه

نظام مجوزدهی به فعالیت‌های اقتصادی، یکی از ستون‌های بنیادین حکمرانی اقتصادی در هر کشور محسوب می‌شود که از رهگذر آن، نه‌تنها سامان‌دهی و انتظام‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی صورت می‌پذیرد، بلکه بستر لازم برای تحقق اهداف کلان در حوزه‌های عدالت مالیاتی، سلامت رقابت، امنیت عمومی و توسعه پایدار نیز فراهم می‌گردد. در این چارچوب، فقدان مجوز رسمی در بخشی از فعالیت‌های اقتصادی را باید نشانه‌ای از اختلال در نظم حقوقی و نهادی تلقی کرد که تبعات آن فراتر از یک تخلف اداری صرف است و پیامدهایی چندوجهی در سطوح مختلف اقتصادی، اجتماعی و حاکمیتی در پی دارد.

پدیده‌ی فعالیت اقتصادی بدون مجوز، از یک سو بیانگر ناکارآمدی بخشی از فرایندهای سیاست‌گذاری در تسهیل صدور مجوزها و از سوی دیگر نشان‌دهنده‌ی ضعف در نظام‌های نظارتی، اطلاعاتی و بازدارنده کشور است. این مسئله در عمل به گسترش اقتصاد غیررسمی، فرار مالیاتی، کاهش کارایی دستگاه‌های حاکمیتی و در نهایت به بی‌اعتمادی عمومی نسبت به عدالت اقتصادی دامن می‌زند. از منظر سیاست‌گذاری عمومی، مقابله با این پدیده تنها از طریق الزامات قانونی یا اقدامات مقطعی ممکن نیست، بلکه مستلزم طراحی یک مداخله‌ی ساختاری و بین‌بخشی است که بتواند از طریق تجمیع هوشمند داده‌ها، اتصال سامانه‌های کلیدی و بازطراحی جریان‌های خدمات‌دهی، فعالیت‌های غیررسمی را به سمت رسمی شدن سوق دهد.

در این راستا، تحلیل ابعاد مختلف فقدان مجوز، شناسایی گلوگاه‌های اطلاعاتی و حقوقی و طراحی سازوکارهای هماهنگ برای ممانعت از ارائه‌ی خدمات کلیدی به افراد فاقد مجوز، گامی ضروری در جهت ارتقای شفافیت، عدالت مالیاتی و کارآمدی حکمرانی تلقی می‌شود. متن پیش‌رو با اتکا به بررسی‌های میدانی، تحلیل‌های کارشناسی و گفت‌وگو با مسئولان ذی‌ربط، در پی آن است تا ضمن تبیین ابعاد مسئله، راهکارهایی عملیاتی برای مهار فعالیت‌های بدون مجوز و ارتقای پیوند میان دستگاه‌های مسئول ارائه دهد.

طرح موضوع

مسئله‌ی فقدان مجوز در میانِ بخشی از فعالان اقتصادی نه‌تنها یک چالش در حوزه‌ی انتظام‌بخشی به فعالیت‌های اقتصادی است، بلکه از جنبه‌های مالیاتی، رقابتی، نظارتی و حتی امنیتی دارای ابعاد قابل‌توجهی است که باید به شکلی ساختاریافته و از منظری بین‌بخشی موردتوجه قرار گیرد. بدیهی است که پاسخ به این مسئله صرفاً از مسیر فنی قابل‌دستیابی نیست، بلکه نیازمند مداخله‌ی هم‌زمان در سطوح نهادی، اطلاعاتی، حقوقی و رفتاری است.

نخست باید توجه داشت که در وضعیت فعلی، مجوزدهی به فعالیت‌های اقتصادی در کشور، دارای سازوکار رسمی و واحدی است که درگاه ملی مجوزها (qr.mojavez.ir) نام دارد. این سامانه بر مبنای مواد متعدد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی طراحی شده و طی سال‌های اخیر تا حد زیادی توسعه یافته و متمرکز شده است. این سامانه در حال حاضر مرجع رسمی احراز صلاحیت فعالیت‌های اقتصادی محسوب می‌شود و تمامی نهادهای مجوز ده موظف‌اند فرایند صدور مجوز خود را در قالب این درگاه ارائه و ثبت کنند. بااین‌حال، همچنان شاهد آن هستیم که تعداد قابل‌توجهی از افراد در اقتصاد ایران، بدون اخذ مجوز رسمی، وارد فعالیت‌های اقتصادی شده و از بخش مهمی از خدمات عمومی نیز بهره‌مند می‌گردند. همین وضعیت موجب تضعیف رقابت سالم، گسترش اقتصاد غیررسمی، و کاهش کارآمدی نظام‌های مالیاتی و نظارتی شده است.

شناسایی نهادهای کلیدی و طراحی سازوکار غربال‌گری فعالان فاقد مجوز

بر اساس مطالعات میدانی، مصاحبه با خبرگان و مسئولان مرتبط، به نظر می‌رسد که برای شناسایی دقیق فعالان فاقد مجوز، شناخت سه نهاد کلیدی اهمیت راهبردی دارد که هر یک در یکی از نقاط تماس مهم با کسب‌وکارها قرار دارند:

- نخست، پلیس اماکن ناجا به‌عنوان نهادی که مأموریت ذاتی آن، نظارت بر فعالیت‌های صنفی در فضای فیزیکی کشور است، دارای پایگاه‌داده گسترده‌ای از اطلاعات صنوف، مجوزهای صنفی، و موقعیت مکانی فعالیت‌هاست و ازاین‌حیث، می‌تواند یکی از اضلاع اصلی این شناسایی تلقی شود.

- دوم، شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران که به‌واسطه‌ی نقش خود در ثبت نشانی‌های کسب‌وکار و تعامل گسترده با محل فعالیت واحدهای اقتصادی، می‌تواند اطلاعات مکانی مفیدی را ارائه دهد.

- و سوم، بانک مرکزی و به‌ویژه بخش پرداخت‌یاری و صدور پایانه‌های فروشگاهی و درگاه‌های پرداخت اینترنتی که به‌طور مستقیم با تراکنش‌های مالی فعالان اقتصادی درگیر است.

داده‌های این سه نهاد، اگر در یک چارچوب مشخص تجمیع و تحلیل شوند، می‌توانند شبکه‌ای از فعالیت‌های فاقد مجوز را به‌صورت دقیق و قابل‌ردیابی آشکار سازند. در همین راستا، دکتر روحی به‌درستی تأکید داشتند که فعال اقتصادی بدون داشتن ارتباط با پلیس اماکن، شرکت پست یا بانک مرکزی عملاً قادر به فعالیت در فضای رسمی نخواهد بود. از منظر ایشان، فقدان حداقل یکی از این استعلامات می‌تواند نشانه‌ای جدی برای فاقد مجوز بودن تلقی شود. این ایده، به لحاظ عملیاتی، واجد کارکرد تشخیصی بالایی است و می‌توان آن را به‌عنوان یک «فیلتر اولیه» برای غربال‌گری فعالیت‌های غیررسمی مورداستفاده قرار داد.

نکته‌ی قابل‌تأمل دیگر آن است که حسب گفتگوی صورت‌گرفته با سرهنگ پاشایی از پلیس اماکن، این نهاد نیز آمادگی کامل خود را برای همکاری اعلام کرده است و خواستار آن شده تا مکاتبه‌ای رسمی از سوی معاونت ذی‌ربط با ریاست آن نهاد انجام شود تا فرایند تبادل اطلاعات، یا در صورت لزوم برگزاری جلسه حضوری، آغاز گردد. این همکاری بین نهادی، به‌ویژه در گام اول شناسایی فعالان فاقد

مجوز، نقش مهمی در پشتیبانی از اقدامات سیاست‌گذار ایفا خواهد کرد.

ملاحظات سیاستی، پیشنهادهای اجرایی و مسیر اقدام بین‌نهادی

در ادامه بررسی‌ها، گفتگوی صورت‌گرفته با دکتر اسکندری نیز حاوی نکات کلیدی و راهبردی در خصوص ممانعت از فعالیت افراد فاقد مجوز بود. به‌طور خاص، سه محور عمده در نظرات ایشان قابل‌استخراج است:

- نخست، موضوع عدم اعطای ابزار پرداخت (اعم از دستگاه پوز یا درگاه اینترنتی) به افرادی است که مجوز فعالیت اقتصادی ندارند. این پیشنهاد، باتکیه‌بر ماده‌ی ۱۱ قانون پایانه‌های فروشگاهی که بانک مرکزی را موظف به ارائه‌ی خدمات پرداخت صرفاً به اشخاص دارای پرونده مالیاتی می‌داند، مطرح شده است. اما آنچه دکتر اسکندری به‌درستی به آن اشاره داشتند، این بود که صرف داشتن پرونده مالیاتی به معنای داشتن مجوز رسمی کسب‌وکار نیست و باید الزام به اخذ مجوز رسمی از طریق درگاه ملی نیز به‌عنوان شرط مکمل تعریف شود. این نکته در واقع بر یک خلأ مهم در سیاست‌گذاری موجود انگشت می‌گذارد؛ بسیاری از فعالان، بدون مجوز رسمی و صرفاً با داشتن کد اقتصادی یا پرونده مالیاتی، توانسته‌اند از خدمات بانکی بهره‌مند شوند.

- دوم، عدم تشکیل یا ابطال پرونده‌ی مالیاتی برای افراد فاقد مجوز است. در حال حاضر سازمان امور مالیاتی در برخی موارد برای افراد فاقد مجوز نیز پرونده‌ی مالیاتی تشکیل می‌دهد و همین امر موجب دوگانگی در سازوکار رسمی شده است. از منظر سیاستی، ضروری است که تشکیل پرونده‌ی مالیاتی نیز مشروط به ارائه‌ی مجوز ثبت‌شده در درگاه ملی شود. به‌عبارت‌دیگر، سامانه‌ی مالیاتی کشور باید به درگاه مجوزها متصل شده و بدون احراز مجوز، اجازه‌ی تشکیل پرونده یا ادامه‌ی فعالیت مالیاتی داده نشود. پیش‌بینی می‌شود که این اقدام، ضمن ایجاد انسجام در نظام اطلاعات اقتصادی، مشوقی قوی برای ورود فعالان به فضای رسمی ایجاد خواهد کرد.

- و سوم، مسئله‌ی حساب‌های اجاره‌ای بود که از نظر دکتر اسکندری به‌عنوان یکی از ابزارهای فرار از الزام به مجوزدهی و شفافیت مطرح است. استفاده از حساب‌های اجاره‌ای برای دور زدن پرداخت مالیات، یا انجام تراکنش‌های غیررسمی، پدیده‌ای است که در سال‌های اخیر گسترش‌یافته و موجب اخلال در نظارت‌های رسمی

شده است. مقابله با این پدیده نیازمند اصلاحات نهادی و سیاستی از جمله وضع مالیات بر درآمدِ حساب‌های غیرتجاری، اتصال حساب‌های بانکی به مجوزهای رسمی و تفکیک دقیق میان حساب‌های تجاری و شخصی است. به بیان دیگر، اگر ارائه‌ی خدمات مالی (شامل پوز، درگاه، و حتی حساب تجاری) مشروط به وجود مجوز رسمی باشد، افراد به‌طور طبیعی تمایل بیشتری برای ورود به فضای مجوزدار پیدا خواهند کرد.

در خصوص موضوع خدماتی که افراد فاقد مجوز نباید دریافت کنند نیز باید دقت داشت که سیاست‌گذاری اثربخش نیازمند تمرکز و اولویت‌بندی است، نه تعدد و پراکندگی. برخلاف تصور رایج که محروم‌سازی باید از طریق تدوین فهرستی طولانی از خدمات انجام شود، شواهد میدانی و تجربیات حکمرانی نشان می‌دهد که تمرکز بر محروم‌سازی از دو خدمت کلیدی - یعنی دریافت ابزار پرداخت الکترونیکی و داشتن پرونده‌ی مالیاتی - به‌تنهایی می‌تواند برای توقف فعالیت اغلب فعالان فاقد مجوز کافی باشد. این دو خدمت، ستون فقرات فعالیت اقتصادی در فضای رسمی هستند و اگر از دسترس خارج شوند، فعالیت اقتصادی پایدار عملاً امکان‌پذیر نخواهد بود.

در نتیجه، پیشنهاد می‌شود به‌جای تلاش برای شناسایی و محروم‌سازی از ده‌ها خدمت غیرکلیدی، تمرکزی راهبردی بر این دو نقطه‌ی اصلی صورت گیرد. این تمرکز، علاوه بر کارآمدی در اجرا، از حیث حقوقی و اطلاعاتی نیز قابل ردیابی و استنادپذیر خواهد بود.

در گام پایانی نیز برای دستیابی به فهرست فعالان فاقد مجوز، لازم است معاونت محترم با رؤسای نهادهای کلیدی شامل پلیس اماکن، بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و شرکت ملی پست وارد مکاتبه‌ی رسمی شود و در صورت امکان، جلسات کارشناسی مشترک میان دستگاه‌ها برگزار گردد. در این جلسات، می‌توان چارچوب‌های فنی تبادل اطلاعات، امکان اتصال سامانه‌ها و نحوه‌ی بهره‌برداری از داده‌ها برای شناسایی فعالان غیررسمی را طراحی و تصویب کرد.

امید است با اتکا به همکاری بین‌نهادی، بازطراحی روابط اطلاعاتی میان سامانه‌ها، و تمرکز بر خدمات حیاتی، بتوان گام مؤثری در جهت قانون‌مداری، عدالت اقتصادی و کارآمدی حکمرانی برداشته و فضای اقتصادی کشور را بیش‌ازپیش به سمت شفافیت و سلامت سوق داد.

QUICK
ANSWER

دفترهای خاکستری

این دفترها برای پاسخ علمی سریع، مختصر و دقیق به مسئله‌ها و نیازهایی تهیه و تَولید می شود که در حین فعالیت مرکز ملی فضای مجازی و سایر دستگاه ها پیش آمده و به بررسی دقیق و در عین حال سریع نیاز دارند.



پژوهشگاه
فضای مجازی