

ساده‌سازی اداری و راهکارهای آن

مسلم آقایی طوق^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۰۵/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۰۸/۰۲

چکیده

ساده‌سازی اداری یکی از مفاهیمی است که اخیراً در ادبیات اصلاح نظام مقررات‌گذاری در اتحادیه اروپا و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه مطرح شده است. هدف از ساده‌سازی اداری کاستن از هزینه‌های مقررات و کم کردن پیچ و خم‌های اداری است. ساده‌سازی اداری، مجموعه‌ای از راهکارها و فنون به هم پیوسته است؛ مانند تصویب بودجه مقررات‌گذاری، تنقیح قوانین و مقررات، تصویب قوانین آیین تصمیم‌گیری اداری و غیره. هر چند قانون اساسی ایران بر لزوم کاستن از پیچ و خم‌های اداری تأکید کرده است، ولی نظام اداری در نیل به این هدف چندان موفق نبوده است؛ چرا که علی‌رغم پذیرش اکثر راهکارهای مربوط به ساده‌سازی اداری، اجرای ناقص آن‌ها و نیز عدم وجود یک برنامه‌ی منسجم باعث شده است که این راهکارها نتیجه‌ی مطلوبی نداشته باشند.

کلیدواژه‌ها: ساده‌سازی اداری، اصلاح نظام مقررات‌گذاری، تنقیح قوانین، قانون عام اداری، زبان روشن.

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه علوم قضائی moslemtog@yahoo.com

مقدمه

قوانین و مقررات در کنار منافعی که دارند، هزینه‌هایی را نیز بر جامعه تحمیل می‌کنند. از یک منظر، این هزینه‌ها را می‌توان به دو دسته تقسیم بندی کرد. یک‌سری از این هزینه‌ها، مستقیم هستند؛ هزینه‌های مربوط به زمان و پول مورد نیاز برای پرکردن فرم‌ها، ارائه‌ی گزارش‌ها، به کارگیری فناوری‌هایی که توسط مقررات الزام شده‌اند و یا انجام تشریفاتی که مقررات ایجاد کرده‌اند و در کل، تبعیت از الزامات مقررات، هزینه‌هایی هستند که به‌طور مستقیم بر اشخاص و بنگاه‌های مخاطب مقررات وارد می‌شوند. از طرف دیگر، مواردی نیز وجود دارند که به‌طور غیرمستقیم هزینه‌هایی را بار می‌کنند. کاهش تولید، کاهش قدرت رقابت و یا کاهش امکان خلاقیت اشخاص و بنگاه‌ها هزینه‌هایی هستند که می‌توان برخی از آن‌ها را در نهایت به مقررات نسبت داد (OECD, 2010 B: 16). در کنار این‌ها، افزایش بار مقررات ممکن است سرانجام به افول حاکمیت قانون نیز منجر شود که هزینه مهمی تلقی می‌شود (OECD, 2010 A: 2).

هر چند بخشی از این هزینه‌ها جزوی از ذات مقررات‌گذاری هستند و نمی‌توان همه‌ی آن‌ها را به کلی حذف کرد، ولی بخش دیگری از این هزینه‌ها قابل اجتناب هستند. هزینه‌های قابل اجتناب، مواردی هستند که به مقررات یا نظام مقررات‌گذاری عارض شده‌اند و جزو ذات آن‌ها نیستند. یکی از مهم‌ترین سیاست‌های ترمیمی که در این راستا می‌توان مورد توجه قرار داد، ساده‌سازی اداری^۱ است که خود از راهبردهای خرد و کلان دیگر تشکیل شده است. ساده‌سازی به معنای اتخاذ راهبردهایی است برای بهبود کارایی تعاملات دولت با شهروندان و بنگاه‌ها (از طریق کاهش هزینه‌ها) و بدون مصالحه بر سر منافع مقررات (OECD, 2009: 15). به عبارت دیگر، هدف ساده‌سازی اداری این است که بدون کاهش از کیفیت مقررات، توان اجرایی آن‌ها را افزایش دهد و از این طریق در هزینه‌هایی صرفه‌جویی شود که مقررات بر جامعه تحمیل می‌کند.

1. Administrative simplification

اتحادیه اروپا و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، توصیه‌نامه‌ها و مقرراتی را درخصوص ساده‌سازی اداری تصویب و ابلاغ کرده‌اند. در اتحادیه اروپا براساس مصوبه‌ی مارس ۲۰۰۵ درباره‌ی مقررات‌گذاری بهتر برای رشد و اشتغال، ساده‌سازی به‌عنوان یکی از عناصر اصلی در این زمینه مورد توجه قرار گرفت. هم‌چنین، پس از آن که راهبرد لیسبون اصلاح شد، اهدافی درباره‌ی ساده‌سازی به آن اضافه شد (EU, 2005). در نوامبر ۲۰۰۶ نیز کمیسیون اروپا در راستای برنامه‌ی کلی مقررات‌گذاری بهتر، راهبرد کاهش بار مقررات و ساده‌سازی اداری را مورد توجه قرار داد. شورای اروپا در مارس ۲۰۰۷ برنامه‌ی کاری مربوط به ساده‌سازی را تصویب کرد و قرار شد برای شروع، بار مقررات در سال‌های ۲۰۰۷-۲۰۰۸ مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد.

سازمان همکاری اقتصادی و توسعه از دهه ۱۹۹۰ بدین سو، نقش پیشرو در این زمینه را دارد. توصیه‌نامه ۲۰۰۵ این سازمان درباره‌ی اصول راهنما در مورد کیفیت و اجرای مقررات که به تصویب شورای وزیران این سازمان رسیده، مبنای اصلی در این زمینه محسوب می‌شود. چک لیست مشترک سازمان همکاری اقتصادی و توسعه با سازمان همکاری‌های اقتصادی آسیا-اقیانوسیه (APEC) نیز از دولت‌ها می‌خواهد تا از تصویب مقرراتی که بار غیرضروری بر روی فعالان اقتصادی وارد می‌آورد، خودداری کنند. چنین تحلیل‌هایی در گزارش‌ها و انتشارات مختلف این سازمان منعکس شده‌اند، مانند گزارش «کاهش کاغذبازی؛ راهبردهای ملی برای ساده‌سازی اداری» (OECD, 2006) که در آن ساده‌سازی به‌عنوان یکی از فنون اصلاح نظام مقررات‌گذاری در نظر گرفته شده است. سازمان توسعه اداری عرب (آرادو)^۱ نیز گزارش‌هایی در ارتباط با وضعیت نظام مقررات‌گذاری و اداری کشورهای عضو ارائه می‌کند و در این میان، یکی از موضوعات مورد بررسی، مسأله ساده‌سازی اداری است. هم‌چنین در گزارش جهانی رقابت‌پذیری^۲ که

1. Arab Administrative Development Organization (ARADO)

2. Global Competitiveness Report

توسط مجمع اقتصادی جهانی^۱ ارائه می‌شود، نیز بحث بار اداری مقررات و مسأله ساده‌سازی مورد توجه واقع می‌گردد.

در ایران نیز یکی از اهدافی که در قانون اساسی برای دولت ذکر شده است، کاستن از بوروکراسی است. مقدمه‌ی قانون اساسی در این باره به روشنی اعلام می‌دارد: «قوه مجریه ... بایستی راهگشای ایجاد جامعه اسلامی باشد. نتیجتاً محصور شدن در هر نوع نظام دست و پاگیر پیچیده که وصول به این هدف را کند و یا خدشه‌دار کند، از دیدگاه اسلامی نفی خواهد شد. بدین جهت نظام بوروکراسی که زاینده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرائی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به‌وجود آید». البته علی‌رغم این پیش‌بینی به نظر می‌رسد، توفیق چندانی در این زمینه نداشته‌ایم؛ چرا که همان گونه که بررسی خواهیم کرد راهکارهای مناسبی برای اجرای این تکلیف اتخاذ نشده است.

آنچه در این مقاله مورد بررسی واقع شده است، راهکارهای ساده‌سازی اداری است. درواقع، راهکارها و فنون یکسانی برای ساده‌سازی اداری در میان کشورهای مختلف وجود ندارد، بلکه هر کدام از کشورها بنا بر وضعیت‌های خاص سیاسی و اداری خود راهکارهای مختلفی را برگزیده‌اند (OECD, 2009: 6). به علاوه، ممکن است، ساده‌سازی به‌صورت جزئی و بخش‌محور باشد و یا دارای یک برنامه‌ی کلی و فراگیر باشد. معمولاً نخستین گام‌های ایجاد شفافیت و انجام ساده‌سازی با اقدامات جزئی و بخشی شروع می‌شود و بعداً به برنامه‌های فراگیر تبدیل می‌شود. به هر حال، برای اتخاذ هرگونه برنامه‌ی اصلاحی در این زمینه باید شناخت مناسبی از انواع راهکارهای ساده‌سازی در دست داشته باشیم و بدون آن، نمی‌توان به گونه‌ای موفق عمل کرد. با این هدف، مطالب مقاله‌ی حاضر، در هشت بند ارائه شده است. در هر کدام از این بندها یکی از راهکارهای ساده‌سازی معرفی شده و وضعیت نظام حقوق

1. World Economic Forum

اداری ایران در آن زمینه‌ی خاص به‌طور خلاصه مورد نقد واقع شده است. بدیهی است، رفع این آسیب‌ها یکی از گام‌های اولیه و بسیار مهم در راستای اصلاح نظام اداری ایران و انجام تکلیفی است که قانون اساسی بر دوش دولت نهاده است.

۱. تصویب بودجه‌ی مقررات‌گذاری

بودجه‌ی مقررات‌گذاری سندی مشتمل بر تخمین هزینه‌های مقررات‌گذاری ناشی از برنامه‌ها یا دستگاه‌های مقررات‌گذاری مختلف است. این سند، ابزاری برای نظارت بر فرایند رشد هزینه‌های مقررات‌گذاری محسوب می‌شود. بودجه‌ی مقررات‌گذاری عموماً در قالب یک گزارش به پارلمان ارائه می‌شود و بدین ترتیب پاسخ‌گویی مقام مقررات‌گذار را بیشتر می‌کند (دو فرانچسکو و رادائلی، ۱۳۹۱: ۱۰۱).

بودجه‌ی مقررات‌گذاری بر این پیش‌فرض اصلی استوار است که هزینه‌های مقررات‌گذاری به لحاظ مفهومی شبیه مخارج دولت هستند که از طریق فرایند بودجه‌ی تأمین می‌شود ولی با آن که دولت‌ها باید درباره‌ی مخارج خود در مقابل نهادهای محاسباتی پاسخ‌گو باشند، هزینه‌های مقررات یا مخارج مقررات هنوز شفاف نیستند و دولت‌ها در این مورد که چرا این مخارج (مقررات) را انجام داده‌اند، پاسخ‌گو نیستند. بدین ترتیب، مفهوم بودجه‌ی مقررات بدین معنا است که دولت‌ها همان‌گونه که در مقابل مخارج مالی خود پاسخ‌گو هستند، در مقابل مخارج مقررات‌گذاری خود نیز باید پاسخ‌گو باشند (Malyshev, 2010: 2).

تصویب بودجه‌ی مقررات‌گذاری دو مزیت عمده دارد؛ نخست این که تصویب بودجه‌ی مالی باعث می‌شود دستگاه‌های اجرایی کشور تلاش کنند، اهداف خود را به‌طور دقیق‌تری مورد بررسی قرار دهند و بودجه‌ی در اختیار خود را به‌صورت کارآمدتری مصرف کنند. حال آن که با توجه به این که در امر مقررات‌گذاری چنین مفهوم و چنین الزامی وجود ندارد، نهادهای مقررات‌گذاری هر اندازه که می‌خواهند از این «کالای آزاد و

رایگان^۱ استفاده می‌کنند؛ چون هزینه‌ای بابت آن پرداخت نمی‌کنند. دوم، به خاطر این که سقف کلی هزینه‌های مقررات‌گذاری در سند بودجه مقررات‌گذاری تعیین خواهد شد، دولت می‌تواند با برنامه‌ریزی دقیق‌تری اولویت‌های مقررات‌گذاری خود را تعیین کند. در چنین فضایی به هر کدام از حوزه‌های بهداشت، امنیت، اقتصاد و غیره براساس وزن و ارزش خود در یک برهه‌ی مشخص یک بودجه‌ی خاصی تعلق می‌گیرد که تنها در همان چارچوب می‌توانند از گزینه‌ی مقررات استفاده کنند.

فرایند بودجه‌ریزی مقررات‌گذاری شبیه بودجه‌ریزی مالی است. هر سال (یا در هر دوره‌ی زمانی دیگری)، دولت یک عددی را به‌عنوان سقف استفاده از مقررات تعیین خواهد نمود که این سقف میان نهادهای مختلف مقررات‌گذاری تسهیم خواهد شد. در صورت تصویب این بودجه در مجلس، هر یک از این نهادها در برهه‌ی زمانی مشخص شده تنها می‌توانند در چارچوب سهمی که برای مقررات‌گذاری آن‌ها اختصاص یافته است، به تصویب مقررات بپردازند. در این سند به نهادها اجازه داده می‌شود با حذف مقررات موجود و ایجاد صرفه جویی، برای مقررات جدید فضای بیشتری اختصاص دهند. این امر باعث می‌شود که نهادهای مقررات‌گذار برای کاهش بار مقررات موجود تلاش بیشتری انجام دهند تا بهتر بتوانند از ظرفیت‌های بودجه‌ای خود استفاده کنند.

هم‌چنین این نهادها طبق ضوابط بودجه‌ای، این اختیار را خواهند داشت که ردیف‌های بودجه‌ای خود را با نهادهای دیگر، معامله کنند. این امکان نیز باعث می‌شود، نهادهای مقررات‌گذار که تصویب مقررات اضافی را ضروری نمی‌دانند، به استفاده حتمی از بودجه‌ی اختصاص یافته تشویق نشوند و در عوض، برخی نیازهای دیگر خود را با استفاده از منافع حاصل از واگذاری ردیف بودجه‌ای خود تأمین کنند (Ibid, 3).

۲. تنقیح قوانین و مقررات

تنقیح قوانین و مقررات به معنای پیرایش- و حتی آرایش- نظام مقررات‌گذاری از هر

1. Free good

آن چیزی است که می‌تواند فهم شهروندان را درباره‌ی مقررات جاری دچار خلل کند. در این معنا، تنقیح مقررات یک فرایند است نه یک اقدام. بدین معنا که تنقیح قوانین صرفاً در مرحله پس از مقررات‌گذاری اعمال نمی‌شود، بلکه با خود فرایند مقررات‌گذاری در هم تنیده است. همین که مشکل یا مسأله‌ای مورد شناسایی واقع می‌شود و مقررات‌گذاری به‌عنوان یک راهکار مقابله با مشکل یا تعامل با مسأله مطرح می‌شود، فرایند تنقیح نیز شروع می‌شود؛ چرا که از اولین سؤالاتی که در این گونه موارد باید مطرح کرد این است که «آیا نمی‌توان با مقررات موجود این مشکل را برطرف کرد و یا به این مسأله پاسخ گفت؟»

با این برداشت، تنقیح قوانین و مقررات منافعی در بر دارد، از جمله این که ۱. به مجریان امکان می‌دهد به آسانی حکم قانونی لازم‌الاجرا در مورد مسأله را بیابند و اجرا کنند؛ ۲. از متروک شدن قوانین و مقررات جلوگیری می‌کند؛ ۳. از تشتت برداشت‌ها و آرای اجرائی و قضائی که گاه ناشی از عدم امکان دسترسی به آخرین قوانین و مقررات لازم‌الاجرا است، می‌کاهد؛ ۴. به قانون‌گذار در تهیه و تصویب قوانین لازم و مورد نیاز کمک می‌کند؛ ۵. از اشتباه مجریان قانون در مواردی که ناشی از ابهام مقررات است، جلوگیری می‌کند (شامبیاتی، ۱۳۸۲: ۱۸۰-۱۸۱).

علاوه بر فرایندمحور بودن تنقیح مقررات، باید به طیفی بودن آن نیز اشاره شود؛ به عبارت ساده‌تر، تنقیح مقررات یک اقدام واحد نیست، بلکه طیفی از اقدامات بزرگ و کوچکی است که هدف همگی آن‌ها زدودن آلاینده‌ها و ابهامات مقررات و به دست دادن نمایی مشخص از وضعیت مقررات در یک حوزه‌ی بخصوص است. در این معنا است که می‌توان تنقیح را از یک منظر به دو نوع تقسیم کرد: عمودی و افقی. تنقیح عمودی بدین معنا است که تمامی اصلاحات مربوط به یک قانون، وارد قانون اصلی می‌شوند و موارد منسوخ شده از بدنه‌ی قانون اصلی خارج می‌شوند و بدین ترتیب، قانون قدیمی با توجه به اصلاحاتی که بر روی آن صورت گرفته است، بازنویسی

می‌شود. در تنقیح افقی تمامی قوانین موجود در یک حوزه به علاوه اصلاحات هر یک از آن‌ها در یک متن مشخص گردآوری شده و با حذف مواد منسوخ، متن به‌روز شده مجدداً تصویب می‌شود.

انجام تنقیح در هر دو نوع شکلی و مادی یا عمودی و افقی آن نیازمند یک برنامه‌ی منظم در طول زمان است و نمی‌توان آن را یک‌بار و برای همیشه انجام داد؛ برای مثال، کمیسیون اروپا همه ساله بخشی از مقررات خود را تنقیح می‌کند و این کار به‌عنوان یکی از وظایف مستمر در اتحادیه‌ی اروپا مدنظر قرار گرفته است؛ برای مثال، براساس مصوبه‌ی مورخ ۲۱ نوامبر ۲۰۰۱ کمیسیون اروپا، فهرست حدود ۵۰۰ قانون مصوب اتحادیه که حداقل یک‌بار اصلاح شده بودند، معرفی شد تا مورد تنقیح عمودی قرار بگیرند. کار تنقیح این موارد در سال ۲۰۰۹ پایان پذیرفت.

تنقیح قوانین و مقررات در ایران داستان درازی دارد (همان، ۱۸۱-۱۸۵) و لزومی ندارد که در این جا آن‌ها را بازگو کنیم. علی‌رغم این که بیش از چهار دهه از تاریخ توجه به این مسأله ضروری در کشور می‌گذرد، متأسفانه پیشرفت‌های صورت گرفته چندان نمایان نیست؛ زیرا علی‌رغم تمامی تلاش‌ها و هزینه‌های هنگفت صورت گرفته، هنوز هم مانند گذشته، مشکلاتی در خصوص دستیابی به قوانین و مقررات روزآمد وجود دارد. هنوز نمی‌توان به مواد و مقررات مندرج در مجموعه قوانین و مقررات منتشر شده از سوی دولت و ناشرین خصوصی، اعتماد کرد. گاه دیده می‌شود، مواد ناسخ و منسوخ در یک مجلد در کنار هم و بدون هیچ گونه هشدار به چاپ رسیده‌اند. گاه دیده می‌شود، در مجموعه‌ی چاپ شده، قانونی که تماماً نسخ شده است، به‌عنوان قانون جاری چاپ شده است. وجود اغلاط چاپی در متن قوانین و مقررات نیز همواره مورد انتظار است؛ گویا بخشی جدایی ناپذیر از قوانین و مقررات هستند. بی‌دقتی، بی‌توجهی، ناآگاهی، عدم نظارت جدی و شاید مهم‌تر از همه، عدم حساسیت بازار حقوقی کشور نسبت به این گونه مسائل، باعث شده است که نظام اطلاع‌رسانی حقوقی کشور، حداقل در حوزه‌ی

تنقیح قوانین و مقررات دچار سستی و ناکارآمدی گردد. برخی از عوامل بروز مشکلات تنقیح قوانین را می‌توان به شرح زیر دانست:

۱. وجود قوانین و مقررات زیاد؛
۲. عدم توجه قانون‌گذار به مقوله‌ی نسخ صریح و استفاده از عبارت «کلیه قوانین مغایر با این قانون لغو می‌گردد»؛
۳. مشخص نبودن هرم حقوقی کشور و ابهام در روابط مصوبات برخی از نهادها هم‌چون شورای عالی انقلاب فرهنگی با مصوبات مجلس؛
۴. عدم وجود هماهنگی میان دولت و مجلس در ارائه‌ی برخی لوایح و طرح‌ها؛
۵. غیردائمی بودن برخی از قوانین مانند قوانین بودجه و برنامه با آن که برخی از نهادهایی که ایجاد می‌کنند، جنبه دائمی دارند؛
۶. آزمایشی بودن تعدادی از قوانین و عدم تعیین تکلیف آن‌ها در پایان مدت آزمایشی؛
۷. مغایرت برخی از قوانین قبل از انقلاب با شرع و قانون اساسی (قره باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۴۴).

در زمینه‌ی تنقیح قوانین و مقررات بیش از آن که نیازهای ساختاری و سازمانی داشته باشیم، از یک طرف دارای نیازهای برنامه‌ای و سیاست‌گذاری و از طرف دیگر دارای نیازهای علمی و محتوایی هستیم. به لحاظ سیاست‌گذاری، هر چند قانون‌گذار و دولت در زمان‌های مختلف به لزوم تنقیح و تدوین قوانین اشاره کرده‌اند، ولی هیچ‌گاه تلاش به خصوصی از آن‌ها مشاهده نشده است؛ چرا که به نظر می‌رسد، هیچ‌گاه یک برنامه‌ی ملی در این خصوص به‌وجود نیامده و در هیچ کجا گزارش عملکرد نظام درباره‌ی تنقیح قوانین ارائه نشده است، یا حداقل چنین گزارش‌هایی در دسترس نیست. برای اصلاح نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات در ایران باید به موارد زیر توجه کرد:

۱. تنقیح قوانین و مقررات باید به عنوان یک سیاست کلی نظام مورد شناسایی و اهتمام تمامی نهادهای کشور قرار گیرد. تمامی دستگاه‌های اجرائی هنگامی که با کمبود قوانین و مقررات مواجه هستند، باید به این امر اهتمام داشته باشند که این کمبود را از طریق اصلاح قوانین و مقررات موجود پیگیری کنند، نه از طریق تصویب قوانین و مقررات جدید.

۲. یکی از اشکالات اساسی در برداشت‌های سنتی از تنقیح قوانین، اقدامات پساتقنینی است. حال آن که تنقیح قوانین باید به یک فرایند تبدیل شود که از آغاز تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح باید به آن توجه کرد.

۳. یکی از راهکارهای اساسی که می‌تواند جلوی مقررات‌گذاری‌های بی‌رویه را به خصوص در مورد مصوبات مجلس بگیرد، الزام نهادهای مقررات‌گذار به ارائه‌ی فهرست کامل از موادی است با تصویب مقررده جدید، نسخ یا اصلاح می‌شوند. سختی چنین کاری را می‌توان حسن آن در نظر گرفت؛ چرا که نهاد مقررات‌گذار مکلف می‌شود با نگاهی دقیق تمامی مقررات یک حوزه‌ی خاص را مورد مطالعه قرار دهد تا موارد محتمل نسخ و اصلاح را پیدا کند. اخیراً دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام نگهداشتن آن‌ها در سامانه‌ی اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ رئیس جمهور مواردی در این خصوص متذکر شده است. بند (و) ماده ۲ این دستورالعمل، «پالایش مقررات مورد عمل دستگاه‌های اجرائی و تعیین تکلیف مقرراتی که در صورت قبول پیشنهاد وضع مصوبه قابلیت اجرائی خویش را از دست می‌دهد یا به هر عنوان نسخ می‌گردند» را به عنوان یکی از اهداف این دستورالعمل در نظر گرفته است. برای نیل به هدف مزبور، بندهای ۱ و ۲ ماده ۵ این دستورالعمل تحت عنوان ضوابط محتوایی موارد قابل توجهی را مدنظر قرار داده است. طبق بند ۱ مزبور، «در کلیه مواردی که نظر به لغو یا موقوف‌الاجرا شدن تمام یا قسمتی از مصوبه‌ی قبلی

باشد، باید فهرست موارد با ذکر مشخصات در یکی از مواد پایانی مصوبه و لایحه به صراحت درج شود و از کاربرد عبارت‌های کلی هم‌چون «قوانین و مقررات مربوط لغو یا نسخ می‌شوند» اکیداً پرهیز گردد...».

۳. تدوین قواعد مربوط به آیین تصمیم‌گیری اداری

در حال حاضر، بسیاری از کشورهای توسعه یافته، موفقیت‌های چشم‌گیری در زمینه‌ی تدوین و تصویب «قانون حقوق اداری» با عناوین مختلف داشته‌اند به نحوی که اصول کلی و قواعد عمومی حقوق اداری در قالب یک کد حقوقی مستقل و جامع تدوین و تصویب شده و بر کلیه سازمان‌های اداری حاکم است. بدین ترتیب، این تصور کلاسیک درباره‌ی حقوق اداری مبنی بر این که حقوق اداری فاقد کد حقوقی است در هم شکسته و بسیاری از کشورها در حال حاضر، همان گونه که دارای قانون مدنی، قانون تجارت، قانون کار، قانون مجازات و غیره هستند، دارای «قانون اداری» نیز هستند. قوانین عام اداری حاوی مجموعه‌ای از اصول کلی اعم از ماهوی و شکلی و آیین‌های تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات موردی یا نوعی اداره هستند که بر کلیه فعالیت‌ها و اقدامات نهادهای عمومی صرف نظر از نوع فعالیت آن‌ها و تکالیفی که بر عهده دارند، قابل اعمال هستند (هداوند و دیگران، ۱۳۹۱: ۵۶-۵۷).

تدوین کد حقوق اداری علاوه بر این که گام بلندی به سوی تحقق حاکمیت قانون و حمایت از حقوق و آزادی‌های شهروندان است؛ در عین حال، می‌تواند کارایی، کارآمدی و اثربخشی سازمان‌های اداری را نیز از حیث تأمین هرچه بهتر نیازهای مردم، توسعه‌ی شهر و روستا، فقرزدایی، صنعتی شدن، ارتقای فناوری تأمین کند در این زمینه، تجربیات موفق‌ی پیش روی ماست که می‌تواند در پیمودن این مسیر به ما کمک کند؛ برای مثال، کشور آلمان «قانون اقدامات اداری» خود را در سال ۱۹۷۶ تصویب کرده است که تأثیر مثبت آن در تحول بنیادین حقوق اداری آلمان و در نتیجه ارتقای سطح عملکرد، اثربخشی، شفافیت و منصفانه بودن فعالیت‌های سازمان‌های اداری بارز است. هم‌چنین «قانون عام آیین اداری»

اتریش مصوب ۲۱ جولای ۱۹۲۵ و «قانون اقدامات اداری» ایتالیا، مصوب ۷ آگوست ۱۹۹۰ در این خصوص قابل توجه هستند. البته کشورهای دیگری نیز در این زمینه تجربیاتی دارند که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد؛ از جمله، از میان کشورهای کامن‌لا، ایالات متحده آمریکا نیز دارای کد حقوقی جامعی است با نام «قانون آیین اداری»^۱ که نخست در سال ۱۹۴۸ به تصویب رسیده ولی به مرور تکمیل گردیده است. این قانون، فرایند «مقررات‌گذاری»، «حل و فصل اختلافات» و «اجرای قوانین و مقررات» توسط سازمان‌های اداری را ساماندهی کرده است. هم‌چنین کشور استرالیا نیز در میان کشورهای کامن‌لا، دارای قانون حقوق اداری است. در سه دهه اخیر، روند تصویب چنین قوانینی در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا و نیز سازمان همکاری اقتصادی و توسعه دنبال شده است. البته گاه به جای تصویب قوانین الزام‌آور در این خصوص برخی کشورها دست به ارائه‌ی کدهای عملکرد مطلوب^۲ برای اداره نموده‌اند (Ziller, 2008: 3).

با الگوبرداری مناسب و اقتباس معقول و آگاهانه از نظام‌های حقوقی پیشرو در زمینه‌ی حقوق اداری، انتظار می‌رود، سطح پاسخ‌گویی و کارآمدی دستگاه‌های اداری ارتقاء یابد و عدالت اداری به‌عنوان یک هدف راهبردی محقق شود. هم‌چنین، علاوه بر اصول کلی حقوقی، اصول و قواعد عمومی حاکم بر فعالیت‌های عمده دستگاه‌های اداری و در واقع فرایند و آیین تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌سازی در زمینه‌ی اعمال اداری دولت تمثیت و تنظیم می‌گردند. هم‌چنین این قوانین، ظرفیت لازم برای چالاکی هر چه بیشتر در جهت پاسخ‌گویی به پیچیدگی‌ها و ضرورت‌های جامعه جدید را فراهم می‌کنند.

در کشور ما علی‌رغم وجود قوانین متعدد در حوزه‌های مختلف مدنی، تجاری، کار، کیفری، دادرسی، مالی و مالیاتی، برنامه‌های توسعه و سایر قوانین قدیمی یا جدید، حقوق اداری، علی‌رغم اهمیت کلیدی آن، در تحقق اهداف فردی و اجتماعی، فاقد کد حقوقی مستقل است و مقررات مربوط به سازمان‌ها و فعالیت‌های اداری در قوانین متعدد

1. Administrative Procedure Act
2. Codes of Good Behavior

به‌صورت پراکنده، غیرمنسجم و ناهمگون قابل ردیابی است. عدم جامعیت، فقدان انسجام و پراکندگی در اصول، قواعد و احکام حقوق اداری قطعاً یکی از موانع توسعه‌ی متوازن و پایدار در کشور به‌ویژه در سازمان‌های اداری و دستگاه‌های اجرایی است.

لایحه‌ی قانون اصول و آیین‌های تصمیم‌گیری اداری که در سال ۱۳۸۸ در چهار باب و ۱۶۶ ماده توسط قوه قضائیه تهیه شده بود، یک گام بسیار قابل توجه در زمینه‌ی تدوین قانون عام اداری به شمار می‌رود. این لایحه در سال ۱۳۸۸ توسط کمیسیون حقوق عمومی مرکز توسعه قضائی قوه قضائیه پس از بررسی تفصیلی مدل‌های تقنینی نزدیک به چهل کشور از نظام‌های حقوقی مختلف و قوانین و مقررات موجود در کشور تدوین شده و مشخصاً شامل سه دفتر است. دفتر اول با عنوان مواد مقدماتی مشتمل بر ۱۸ ماده است که در دو باب کلی تدوین یافته است؛ باب اول مربوط به هدف، قلمرو و تعاریف قانون و باب دوم درباره اصول کلی حاکم بر اقدامات و تصمیمات اداری. در دفتر دوم با عنوان کلیات رسیدگی اداری حدود ۱۰۰ ماده به تبیین فرایند رسیدگی‌های اداری اختصاص یافته است. نهایتاً دفتر سوم مشتمل بر چهار باب و نزدیک به ۶۰ ماده، مواردی را درخصوص رسیدگی اداری منصفانه در دادگاه‌های اختصاصی اداری، روش‌های جایگزین حل و فصل اختلافات اداری و بازنگری قضائی و مسئولیت مدنی مراجع عمومی مطرح کرده است.

البته به خاطر اشکال اصلی که پیشتر نیز به آن اشاره شد، به واسطه‌ی این که این گونه اقدامات به‌صورت بخشی صورت می‌گیرد و در راستای یک برنامه‌ی کلی و منسجم نیست؛ از طرف دولت مورد ایراد و اشکال واقع و اعلام شد، بخش‌هایی از لایحه بسیار آرمان‌گرا و با توجه به واقعیات موجود غیرقابل اجراست.

۴. به کارگیری زبان روشن^۱

به کارگیری زبان روشن یکی از فنون بسیار مهم در ارتباط با ساده‌سازی اداری

1. Plain Language

محسوب می‌شود. هر چقدر زبان مقررات و زبان اداری ساده‌تر و روان‌تر باشد، احتمال اجرای آن توسط اشخاص و بنگاه‌ها بیشتر خواهد بود (OECD, 2009: 14)؛ چرا که قوانین و مقررات صرفاً برای آن نوشته نمی‌شوند که تصویب شوند، بلکه برای این نوشته می‌شوند که اجرا شوند و این اجرا در بیشتر موارد، یا برعهده کارمندان جزء است و یا برعهده شهروندان است که هر دو دسته، عموماً فهم متعارفی از زبان حقوقی دارند و در مواردی که از الفاظ و عبارات تخصصی حقوقی استفاده می‌شود، نمی‌توان انتظار داشت که بتوانند فهم درستی از قانون داشته باشند.

به هر حال، آنچه اهمیت دارد، فهم این مسأله است که دولت در معنای اعم خود در یک مسابقه‌ی لفظی و ادبی با شهروندان قرار ندارد، بلکه از جمله وظایف دولت این است که اراده و خواست خود را به بهترین وجه ممکن به اطلاع شهروندان برساند و از آن‌ها انتظار داشته باشد که تبعیت کنند. در همین راستا، اکثر کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در راستای افزایش شفافیت و وضوح فرم‌ها و تشریفات اداری، راهبرد ترویج زبان روشن اداری و مقررات را مورد پذیرش قرار داده‌اند. نهادهای مسئول در این زمینه، توصیه‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی در ارتباط با چگونگی کاربرد زبان رسمی، تهیه اسناد و نامه‌های اداری، آیین نگارش اداری، به‌کارگیری جداول و تصاویر در اسناد و مواردی از این قبیل صادر می‌کنند و بر اعمال آن‌ها نظارت دارند.

در فرانسه در سال ۲۰۰۱ کمیته‌ای برای ساده‌سازی زبان اداری (کوسلا)^۱ ایجاد شد تا زبان اداری را اصلاح کند. یکی از نخستین کارهای این کمیته، اصلاح زبان به کارگرفته شده در فرم‌هایی بود که بیشتر مورد مراجعه شهروندان واقع می‌شد. هم‌چنین این کمیته برای ساده‌سازی مفاهیم اداری و فنی، لغت‌نامه‌ای منتشر کرده است که در آن، الفاظ و عبارات اداری به زبان عامیانه برگردان شده است. در آمریکا دولت فدرال سایتی را با

1. Comité d'Orientation pour la Simplification du Langage Administratif

عنوان شبکه زبان روشن ایجاد کرده است.^۱ معاون رئیس جمهور نیز پاداش‌هایی برای کارمندانی که زبان روشن را به کار می‌گیرند در نظر گرفته است. در مکزیک نیز برنامه‌هایی در این زمینه تدوین شده است؛ برای مثال، کارمندانی که با شهروندان در ارتباط هستند باید خود را به ارباب رجوع معرفی کنند (OECD, 2006: 54). در صربستان نیز طبق ماده ۴۸ آیین‌نامه داخلی هیأت دولت متن اسنادی که بدین ترتیب به هیأت وزیران ارائه می‌شود، باید دارای اسلوب زبانی مطلوبی باشد.

ایرادات و اشکالات زبانی که در نظام مقررات‌گذاری ایران وجود دارد، تاحدودی روشن است و مثال‌ها و نمونه‌هایی از آن در ذهن هر کسی وجود دارد که آشنایی با متون قوانین و مقررات دارد؛ برای مثال، در موارد بسیاری نشانه‌های ویژه جمع عربی برای واژه‌های فارسی به کار رفته است و یا از نشانه (الف) و (لام) و تنوین عربی برای الفاظ استفاده شده است؛ مانند پیشنهادات واصله، گزارشات بازرسین، وزارتین فلان و فلان. هم‌چنین در موارد قابل توجهی از الفاظ و عباراتی استفاده شده است که برای مردم عادی قابل فهم و درک نیستند، مانند خلع، مبارات، تبعض صفقه و غیره (خسروی، ۱۳۸۶: ۱۳۱-۱۴۰). آنچه سال‌ها پیش شایگان در حقوق مدنی خود آورده است، گزارش صحیحی از وضعیت کنونی است: «ما سال‌ها است که فصاحت و بلاغت را کنار گذاشته‌ایم و به پدیده‌ی زبان چه فارسی و چه خارجی، توجهی نمی‌کنیم. درست گفتن و درست نوشتن را فراموش کرده‌ایم، چه آن‌ها که حقوق قدیم می‌دانند و از حقوق جدید بی‌بهره‌اند و چه آن‌ها که با حقوق جدید آشنایی دارند و از حقوق قدیم بهره‌ای ندارند، هر دو در یک عمل مشترک‌اند و آن نقص بیان است!» (کاخی، ۱۳۸۲: ۳۴).

با این وجود، در ایران برنامه‌ی روشنی در زمینه‌ی اصلاح زبان قانون‌گذاری و زبان اداری وجود ندارد. ماده ۱ اساسنامه شورای گسترش زبان و ادبیات فارسی مصوب

1. Plain Language Action Network

یکصد و چهلمین جلسه مورخ ۱۳۶۶/۱۱/۲۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی اهداف این شورا را تنها درخصوص «تقویت و توسعه زبان فارسی در خارج از کشور» دانسته است تا امور علمی و تحقیقی و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در باب آموزش زبان و ادب فارسی را به غیر فارسی‌زبانان عهده‌دار گردد. اساسنامه فرهنگستان زبان و ادب فارسی مصوب جلسات ۲۰۸ و ۲۰۹ مورخ ۱۳۶۸/۱۰/۲۶ و ۱۳۶۸/۱۱/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز فاقد رویکرد صریحی در این زمینه است؛ چرا که نه در مقدمه، نه در ماده ۱ (اهداف فرهنگستان) و نه در ماده ۲ (وظایف فرهنگستان) اشاره‌ای به گسترش زبان معیار در عرصه اداری و قانونی نشده است. در قوانین و مقررات دیگر نیز اشاره‌ای به این مسأله نشده است.

یکی از محدود مواردی که در آن به لزوم استفاده از زبان روشن و شفاف اشاره شده است، بند (ب) ماده ۲ دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به هنگام نگهداشتن آن‌ها در سامانه اطلاعات قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ابلاغی مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ رئیس جمهور است که در آن «شفاف و روان‌سازی متن مصوبات و لوایح به منظور قابلیت فهم مشترک و عمومی» به‌عنوان یکی از اهداف دستورالعمل مزبور ذکر شده است.

به نظر می‌رسد، توجه به این مسأله یکی از نیازهای اساسی در نظام قانون‌گذاری و نظام اداری کشور است. در این راستا، می‌توان از طریق سیاست‌های کلی نظام، گام محکم و مناسبی برداشت. تأکید سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بر لزوم به کارگیری زبان روشن و شفاف در مقررات‌گذاری به همراه تصویب قوانین لازم و انتشار کتاب راهنمای زبان مقررات می‌تواند به‌طور مناسبی وضعیت نابسامان کنونی را بهبود و ارتقا بخشد.

۵. ایجاد سامانه ملی مقررات

استفاده از اینترنت برای در دسترس قرار دادن متن قوانین و مقررات یکی از راهکارهای

مناسب برای ساده‌سازی اداری است. تنها مسأله‌ی بسیار مهمی که در این‌جا وجود دارد، این است که منظور از انتشار متن قوانین و مقررات در این‌جا، انتشار همه‌ی آن‌چه در سابقه مقررات‌گذاری کشور وجود دارد، نیست؛ بلکه تنها شامل مقرراتی است که در زمان انتشار لازم‌الاجرا تلقی می‌شوند. اصول راهنمای سازمان همکاری اقتصادی (۲۰۰۵) ایجاد سامانه‌های مربوط به ثبت مقررات را در کنار انتشار الکترونیکی فرم‌های اداری، یکی از الزامات اصلاح نظام مقررات‌گذاری تلقی کرده است. اغلب کشورهای عضو سازمان همکاری، سایت‌های تخصصی برای ثبت و ضبط قوانین و مقررات ایجاد کرده‌اند که در آن‌ها دسترسی به متن تمامی قوانین و مقررات جاری امکان‌پذیر شده است. با ایجاد چنین سایت‌هایی، یک گام به دولت شفاف نزدیک‌تر خواهیم شد؛ چرا که یکی از لوازم دولت شفاف این است که دولت مفاد تمامی قوانین و مقررات را به اطلاع شهروند برساند. در یک بررسی انجام شده در سال ۲۰۰۵، حدود ۲۶ کشور عضو این سازمان چنین سایت‌هایی را ایجاد کرده‌اند که دسترسی به متن قوانین به‌صورت رایگان است؛ برای مثال، در نروژ و دانمارک متن کامل قوانین و مقررات و نیز لوایح و طرح‌های قانونی در سایت قرار داده شده است و به راحتی قابل دسترسی است. در بلژیک نیز تمامی قوانین از سال ۱۹۴۵ در سایت قرار داده شده‌اند (OECD, 2003). در کره، تمامی قوانین و مقررات از طریق سایت وزارت قانون‌گذاری قابل دسترس است. ارزش این سایت در این است که تمامی قوانین و مقررات جاری کشور در آن قرار گرفته است و در دادگاه‌ها و ادارات تنها قوانین و مقرراتی که در این سایت آمده‌اند، قابل استناد هستند. در فرانسه نیز در ارتباط با دسترسی به قانون تلاش‌های زیادی صورت گرفته و با ایجاد سایت *لژی فرانس*^۱ سعی شده است، تمامی قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در دسترس عموم قرار بگیرد. در ایالات متحده آمریکا کد جامع قوانین و کد جامع مقررات به‌صورت آنلاین در دسترس است. در ایتالیا، سایت *نورم/این رته*^۲ در

1. Legifrance

2. www.normeinrete.it

سال ۱۹۹۹ ایجاد شده است. در ایرلند نیز تمامی قوانین بعد از استقلال این کشور (۱۹۲۲) قابل دسترسی در اینترنت است.

البته روشن است که انتشار صرف قوانین و مقررات در سایت بدون آن که ارتباط معناداری میان این قوانین و مقررات وجود داشته باشد، چندان تأثیری نخواهد داشت. به همین خاطر، اغلب کشورهای مزبور، پیش از این اقدام، تلاش‌های بسیار وسیعی را در پیش گرفتند تا قوانین و مقررات جاری خود را به صورت منقح درآورند. یکی از بهترین شیوه‌هایی که در این زمینه مورد استفاده برخی از کشورها واقع شد، فن گیوتین مقررات بوده است (Rodrigo and Amo, 2009: 3). اگر قاعده‌ی غیرقابل استناد بودن مصوباتی که در سامانه ملی ثبت نشده‌اند، پذیرفته شود، بسیاری از تردیدها درباره‌ی وضعیت قانونی موضوعات مختلف از بین خواهد رفت و نظام حقوقی از شفافیت بسیار زیادی برخوردار خواهد شد.

تلاش اخیر دولت ایران برای ایجاد سامانه‌ی ملی قوانین و مقررات (داتیک)^۱ در این خصوص قابل ذکر است. هر چند پیش از این، مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه هر کدام سایت‌هایی را برای در اختیار گذاشتن قوانین و مقررات ایجاد کرده بودند، ولی هر کدام از این‌ها دارای ایرادات و مشکلات اساسی بودند. سامانه‌ی ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران که ظرف دو سال آماده شده است، شامل کلیه قوانین و مقررات موضوعه اعم از مصوبات شورای انقلاب، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، مصوبات شورای عالی اداری، شورای اقتصاد، شورای عالی بیمه، آراء وحدت رویه دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری و نظریات شورای نگهبان و سایر مراجع مقررات‌گذاری است. در این سامانه مجموعه قوانین و مقررات که در ۹۶ کد تنظیم شده‌اند در هفت دسته کلی اداری، اساسی، مالی اقتصادی، فرهنگی، کیفری و مدنی تقسیم‌بندی شده‌اند (معاونت حقوقی

1. www.dotic.ir

ریاست جمهوری، ۱۳۹۱: ۲۳).

اهدافی که برای ایجاد این سامانه ملی در نظر گرفته شده است، بخشی از اهدافی است که در برنامه‌ی اصلاح نظام مقررات‌گذاری مورد توجه است. بخشی از این اهداف که در کتاب راهنمای این سامانه درج شده است، به شرح زیر است:

۱. دسترسی به عنوان و متن قوانین و مقررات مصوب تمامی مراجع تصویب؛
۲. تفکیک قوانین و مقررات معتبر از قوانین و مقررات نامعتبر؛
۳. تفکیک قوانین اصلی و فرعی؛
۴. امکان رؤیت قوانین و مقررات ارجاعی در متن؛
۵. تعیین و ارائه‌ی وضعیت یک قانون یا مقرره از حیث اعتبار، اصلاح، لغو، موقت یا آزمایشی بودن به تفکیک مواد و تبصره‌های آن؛
۶. انتشار الکترونیکی قوانین و مقررات جدیدالتصویب و تهیه مجموعه‌های قانونی براساس موضوع و دستگاه مجری (همان، ۲۵-۲۷).

با توجه به امکاناتی که در این سامانه برای دسترسی به انواع قوانین و مقررات و بازشناسی موارد منسوخ از غیر آن، تمهید شده است، می‌توان ادعا کرد که نواقص این سامانه در مقابل موارد مشابه آن، کمتر است. البته نباید از یاد برد که به‌روز نگه داشتن این سامانه کم‌اهمیت‌تر از ایجاد آن نیست و به همین خاطر، به‌روز کردن اطلاعات آن و نیز شناسایی اعتبار برای مقرراتی که در این سامانه ثبت شده‌اند، از لوازم بهره‌مندی از مزایای چنین سایت‌هایی است. در همین راستا نیز ماده ۹ دستورالعمل اصلاحی تهیه و پیشنهاد لوایح و تصویب‌نامه‌ها و دفاع حقوقی از مصوبات دولت و به‌هنگام نگه داشتن آن‌ها در سامانه اطلاعات ابلاغی رئیس جمهور مورخ ۱۳۸۹/۳/۹ اعلام کرده است که «پس از راه‌اندازی کامل سامانه و اعلام معاونت، مصوبات عادی (غیرمحرمانه) بعد از انتشار در سامانه برای کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط قابل اجرا است. مصوباتی که علاوه بر دستگاه‌ها و کارکنان آن‌ها برای مردم حق و یا تکلیف ایجاد می‌نماید، پانزده روز بعد از

انتشار در سامانه لازم‌الاجرا است، مگر آن که در مصوبه‌ی تاریخ اجرای دیگری مشخص شده باشد».

۶. ایجاد سایت‌های مربوط به ارائه‌ی خدمات عمومی

یکی از مهم‌ترین شیوه‌های ساده‌سازی اداری که مبتنی بر فناوری اطلاعات است، ایجاد سایت‌های اینترنتی است که با استفاده از آن می‌توان به انواع خدمات عمومی دسترسی پیدا کرد. با ایجاد چنین مراجعی، می‌توان از میزان آمد و شد شهروندان و متقاضیان به ادارات و نهادهای عمومی کاست و از مزایای این کاهش در انواع زمینه‌ها بهره‌مند شد. در همین راستا، کشورهای مختلفی به ایجاد سایت‌های ارائه‌ی خدمات عمومی روی آورده‌اند؛ برای نمونه، سایت خدمات عمومی دولت مصر با عنوان «بوابة»^۱ بیش از ۵۰ خدمت عمومی را به‌صورت الکترونیک ارائه می‌دهد. تونس نیز توانسته است، فناوری اطلاعات را به وجه مناسبی در اختیار خدمات عمومی درآورد. در این کشور، شهروندان می‌توانند دارای خود را از طریق اینترنت اعلام کنند و از طریق شبکه MADANIA گواهی ولادت و شناسنامه برای نوزاد دریافت کنند. در مراکش نیز از اینترنت برای ارائه‌ی فرصت‌های شغلی در نهادهای دولتی و عمومی استفاده می‌شود (E-tendering).

مکزیک با حمایت سازمان همکاری اقتصادی و طبق برنامه‌ی تقویت رقابت اقتصادی چنین نهادهایی را ایجاد کرده است. سایت (tuempresa.gob.mx) توسط رئیس‌جمهور فلیپ کالدرون در سال ۲۰۰۹ ایجاد شده است. این سایت اجازه می‌دهد، اشخاصی که می‌خواهند یک بنگاه اقتصادی را تشکیل دهند، با استفاده از این سایت ۵ مورد از فرایندهای تشریفاتی را طی کنند بدون آن که در صف انتظار باشند یا از این سازمان به آن سازمان مراجعه کنند. پیش از آن، چنین اشخاصی می‌بایست به نهادهای مختلف مراجعه می‌کردند، فرم‌های متعددی را پر می‌کردند و گواهی‌های مختلفی را

1. www.egypt.gov.eg

ارائه می‌کردند که در اغلب موارد نیز مشابه هم بودند و مجبور می‌شدند ساعت‌ها و یا روزها منتظر پاسخ بمانند. با ایجاد این سایت، اشخاص می‌توانند تنها با پر کردن یک فرم مشخص و با حضور در یک دفترخانه اسناد رسمی و یا یک نهاد مشخص دیگر، پاسخ دولت را دریافت کنند. این سایت، به‌عنوان مرکز تجميع اطلاعات نهادهای مختلف محسوب می‌شود؛ یک نمونه‌ی دیگر از چنین نهادهایی برنامه ارائه‌ی آنلاین خدمات دولت استرالیا^۱ است. شهروندان می‌توانند با ثبت نام در این سامانه، اطلاعات مربوط به خود را در آن ذخیره کنند و با استفاده از همان سایت، به نهادهای مختلف دولتی دسترسی داشته باشند و با آن‌ها در تعامل باشند.

البته بدیهی است که برای استفاده از دولت الکترونیک حداقل به دو مسأله باید توجه کرد. یکی این که مسائل امنیتی و حریم خصوصی مسأله را باید مورد توجه قرار داد. از طرف دیگر، باید اطمینان حاصل کرد که دسترسی شهروندان به اینترنت به‌صورت یکسان است و شبکه سراسری از پایداری مناسبی برخوردار است (OECD, 2009: 23).

در ایران تلاش‌های مختلفی برای الکترونیکی کردن ارائه‌ی خدمات عمومی صورت گرفته است. ماده ۴ آیین‌نامه اجرائی تحقق دولت الکترونیک مصوب ۱۳۸۱/۴/۱۵ شورای عالی اداری، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین این تلاش‌ها، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را مکلف کرده بود برای دستیابی آسان و سریع عموم مردم به اطلاعات و خدمات دستگاه‌های اجرائی نسبت به راه‌اندازی جایگاه اینترنتی (پورتال) به نام «مردم» تا پایان سال ۱۳۸۲ اقدام نماید. در همین راستا، در اوایل مهر ماه ۱۳۸۳ بخشنامه‌ای به منظور دستیابی عموم مردم به اطلاعات کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، نهادهای انقلاب اسلامی و استانداری‌های سراسر کشور توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد که در آن، راه‌اندازی پورتال مردم مقرر شده بود. راه‌اندازی پورتال مردم به‌دلیل تغییرات دولت، عملاً صورت نگرفت.

1. Australian Government Online Service Point Program

در سال ۱۳۸۵ در راستای تحقق دولت الکترونیکی، فاز اول طرح ملی «درگاه خدمات دولتی» با نام «درگاه اطلاع رسانی خدمات دولتی» اجرایی شد. به این ترتیب، پورتال ایران مردم^۱ به صورت آزمایشی راه اندازی و روی سرور مرکزی معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهوری قرار گرفت. در این پورتال کلیه خدمات دستگاه های دولتی به ۱۶ گروه آموزش، اشتغال و نیروی انسانی، امور انتظامی، امور قضائی و قوانین، انرژی، ایرانگردی و جهانگردی، بانکداری، بیمه و مالیات، بهداشت و درمان، تجارت و صنعت، خانواده و جامعه، راه ها و حمل و نقل، علوم، فناوری و ارتباطات، فرهنگ و هنر، کشاورزی و محیط زیست، مسکن و شهرنشینی، ویزا و مهاجرت تقسیم شد؛ ولی در کنار این پورتال ملی و به موازات آن، دولت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات را مسئول پیاده سازی درگاه خدمات الکترونیکی ملی کرد. در نتیجه، در شهریور ۱۳۸۶ درگاه مزبور ایجاد شد^۲ و به این ترتیب، دو پورتال ملی خدمات الکترونیک در کشور راه اندازی شد.

نگاهی به درگاه ملی ایران نشان می دهد که حداقل در وضعیت کنونی، این درگاه نمی تواند پاسخگوی نیازهای ما درباره ی ارائه ی الکترونیکی خدمات باشد. در واقع، آنچه از ارائه ی الکترونیکی خدمات عمومی مدنظر است، آن چیزی نیست که در این درگاه ارائه شده است. این درگاه بیشتر، به یک «لینکستان» با وصف ملی شبیه است تا به یک درگاه ارائه ی خدمات الکترونیک، چرا که این پورتال فاقد سرویس و خدمات الکترونیکی مستقیم به مردم و یا ارائه ی پیوندهایی برای رفع مشکلات اداری و سازمانی است (غلامی، ۱۳۹۰).

علاوه بر موارد فوق، فصل پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ نیز تحت عنوان فناوری اطلاعات و خدمات اداری، موارد بسیار قابل توجهی را در راستای

1. www.Iranmardom.ir

2. www.iran.ir

دولت الکترونیک مطرح کرده است. طبق ماده ۳۶ این قانون، «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند فرایندهای مورد عمل و روش‌های انجام کار خود را با هدف افزایش بهره‌وری نیروی انسانی و کارآمدی فعالیت‌ها نظیر سرعت، دقت، هزینه، کیفیت، سلامت و صحت‌امور و تأمین رضایت و کرامت مردم ... تهیه و به مورد اجرا گذارند و حداکثر هر سه سال یک بار این روش‌ها را مورد بازبینی و اصلاح قرار دهند».

طبق ماده ۳۷ این قانون «دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند با هدف بهبود کیفیت و کمیت خدمات به مردم و با رعایت دستورالعمل‌های ذی‌ربط اقدامات زیر را به‌ترتیب انجام دهند:

۱. اطلاع‌رسانی الکترونیکی درخصوص شیوه‌ی ارائه‌ی خدمات همراه با زمان‌بندی انجام آن و مدارکی که متقاضی باید ارائه نماید؛

۲. ارائه‌ی فرم‌های مورد نیاز جهت انجام خدمات از طریق ابزار و رسانه‌های الکترونیکی؛

۳. ارائه‌ی خدمات به شهروندان به‌صورت الکترونیکی و حذف لزوم مراجعه حضوری مردم به دستگاه اجرایی برای دریافت خدمت؛

هم‌چنین ماده ۳۸ طبق این قانون «به منظور تسریع و سهولت در ارائه‌ی خدمات به مردم، واحدهای خدمات رسانی الکترونیکی از طریق بخش دولتی و غیردولتی در مراکز شهرستان‌ها ایجاد می‌گردد. کلیه دستگاه‌های اجرایی موظف‌اند... انجام آن دسته از خدماتی که از این طریق قابل ارائه می‌باشد را توسط این مراکز ارائه نمایند».

ماده ۴۰ قانون مدیریت خدمات کشوری ناظر بر مسأله‌ای است که به نظر می‌رسد، مقدم بر اقداماتی است که تاکنون صورت گرفته است. طبق این ماده، برای ایجاد زیر ساخت اطلاعاتی و تمرکز امور مربوط به استفاده از فناوری اطلاعات در خدمات اداری، دولت موظف است از طریق سازمان ثبت احوال و شرکت پست جمهوری اسلامی ایران و مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی پایگاه اطلاعات ایرانیان را طراحی، ساماندهی و اجرا

نماید. این پایگاه با استفاده از شماره ملی و کد پستی از طریق ساماندهی، هدایت و اتصال داده‌ها و اطلاعات موجود دستگاه‌ها تشکیل می‌گردد.

در اجرای حکم تبصره ۳ ماده مزبور، آیین‌نامه اجرایی این ماده در تاریخ ۱۳۹۰/۴/۱۸ به تصویب رسید. طبق ماده ۷ این آیین‌نامه «دستگاه‌های اجرایی موظفانند داده‌های بانک‌های اطلاعاتی خود را از طریق گذرگاه خدمات الکترونیک دولت... با سایر دستگاه‌های اجرایی به اشتراک گذاشته و یا در اختیار آن‌ها قرار دهند». طبق تعریفی که در بند (ج) ماده ۱ ارائه شده است، «گذرگاه خدمات الکترونیک دولت سامانه نرم افزاری است که به‌عنوان زیرساخت امن و مرکزی برای یکپارچه‌سازی سامانه‌های نرم افزاری و پایگاه‌های داده دستگاه‌های اجرایی از طریق مبادله و پردازش پیام‌های الکترونیکی مربوط به استعلامات و تبادلات اطلاعاتی، در چارچوب استانداردها و سیاست‌های امنیتی مشخص عمل می‌نماید». طبق ماده ۱۱ نیز «دستگاه‌های اجرایی مکلفانند به منظور ایجاد بستر لازم در تمامی پایگاه‌های اطلاعاتی مرتبط با مردم، شماره ملی و کدپستی افراد را درج نمایند و استفاده از سایر مشخصات، به غیر از شماره ملی و کدپستی برای شناسایی افراد و مکان آنان در مورد فعالیت‌هایی نظیر امور پرسنلی، مالیاتی، معاملاتی و صدور گواهینامه‌ها، مدارک و اسناد عمومی مجاز نمی‌باشد».

با ایجاد چنین پایگاه اطلاعاتی که در آن انواع اطلاعات مربوط به شهروندان یکپارچه شده و دسترسی به آن تسهیل می‌شود، می‌توان به ایجاد سایت‌های ارائه‌ی خدمات عمومی و نیز الکترونیکی کردن بسیاری از فرایندهای اداری، امیدوار بود. روشن است که ناکامی پورتال مردم و یا درگاه ملی بیش از هر چیز، ریشه در نبود زیرساخت‌های لازم از جمله، مرکز داده‌های ملی بوده است. حتی احکامی هم‌چون اجرای مطلوب مقررات پیشرویی هم‌چون ماده ۷ دستورالعمل اجرایی ماده ۷۰ برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۹۱/۳/۸ نیز هر چند به نوبه‌ی خود گام بلندی در جهت اجرایی کردن دولت الکترونیک محسوب می‌شود، ولی در گرو اجرایی شدن پایگاه اطلاعات ایرانیان است. طبق ماده مزبور، «دستگاه‌های

اصلی و فرعی موظف‌اند از سال چهارم برنامه، کلیه استعلام‌ها و صدور مجوزها را علاوه بر شکل حقیقی در فضای مجازی و به صورت الکترونیکی انجام دهند».

هم‌چنین، یکی از موانع مهمی که تاکنون باعث شده بود ایجاد چنین نظام‌هایی نتواند گسترش پیدا کند، عدم وجود زیرساخت‌های قانونی لازم بود؛ برای مثال، امضای الکترونیکی در بسیاری از زمینه‌ها فاقد اعتبار تلقی می‌شد.

اخیراً قانون‌گذار در قانون برنامه پنجم توسعه با درک ضرورت مسأله، اعلام کرده است اسناد الکترونیک، در حکم اسناد کاغذی است و همه نهادها و سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرائی و قضائی موظف‌اند آن‌ها را بپذیرند. بنابراین نیازی به گرفتن فتوکپی و یا نسخه کاغذی در بسیاری از امور نیست و این سامانه براساس روش کاملاً الکترونیک طراحی شده است و همگان موظف‌اند خود را با قانون تطبیق دهند و اسناد الکترونیک را بپذیرند.^۱

طبق ماده ۴۸ قانون برنامه پنجم توسعه، «به منظور توسعه دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک و عرضه خدمات الکترونیک و اصالت بخشیدن به اسناد الکترونیک و کاهش اسناد کاغذی اقدام‌های زیر انجام می‌شود:

۱. وزارت بازرگانی نسبت به توسعه مراکز صدور گواهی الکترونیکی و کاربرد امضای الکترونیکی به نحوی اقدام می‌نماید که تا پایان سال سوم برنامه سامانه‌های خدماتی و تجاری الکترونیکی بتوانند از این ابزار استفاده نمایند.

۲. سند الکترونیکی در حکم سند کاغذی است مشروط بر آن که اصالت صدور و تمامیت آن محرز باشد؛

۳. در هر موردی که به موجب قانون، تنظیم اوراق یا اسناد و هم‌چنین صدور یا اعطای مجوز، اخطار و ابلاغ، مبادله وجه و مانند آن ضروری باشد، انجام الکترونیکی آن با رعایت مفاد قانون تجارت الکترونیک مجاز بوده و کفایت می‌نماید».

1. www.iranmardom.ir/Public/News/News01.aspx

در همین راستا، به تازگی در برخی موارد به چنین امضاهایی اعتبار حقوقی شناسایی شده است؛ برای مثال، سازمان امور مالیاتی کشور از سال ۱۳۹۱ اعلام کرده است که «در اظهارنامه سال جاری امکان ارائه اظهارنامه با گواهی الکترونیکی امضا نیز فراهم شده است. از این رو، مؤدیانی که دارای گواهی الکترونیکی امضای معتبر و رسمی کشور هستند، می‌توانند با گواهی الکترونیکی امضای خود اظهارنامه ارسال نمایند و دیگر نیازی به تحویل پرینت اظهارنامه به حوزه مالیاتی نیست. در صورت عدم استفاده از گواهی الکترونیکی امضا ضروری است مؤدیان محترم پس از ارسال الکترونیکی اظهارنامه، نسخه کاغذی چاپ شده توسط سیستم را مهر و امضا نموده و به حوزه مالیاتی یا دفاتر پستی تحویل دهند.^۱

۷. مراکز جامع ارائه خدمات عمومی^۲

بسیاری از مشکلاتی که توسط مقررات به شهروندان و بنگاه‌ها وارد می‌شود، به خاطر دشواری‌هایی است که در ارتباط با استفاده از خدمات عمومی وجود دارد. براساس نظام اداری سنتی که مبتنی بر نظریه تقسیم کار و به خاطر بهره‌مندی از مزایای تقسیم کار تخصصی ایجاد شده است، میان نهادهای مختلف دولتی و عمومی و نیز میان کارمندان یک نهاد خاص، تقسیم کار صورت می‌گیرد. به نحوی که هر کدام از نهادها تنها در بخشی از موضوعات ورود تخصصی دارند و صلاحیت آن‌ها نیز محدود به همان محدوده است. چنین نظامی به لحاظ حقوقی نیز مورد پذیرش است و نمی‌توان نظامی ایجاد کرد که در آن هر نهاد یا کارمندی هر صلاحیتی را در آن واحد داشته باشد.

یکی از مسائل مهمی که در این‌جا وجود دارد و باید مورد توجه قرار داد، این است که تقسیم کار در واقع، برای استفاده از مزایا و منافع تخصصی شدن کارها مطرح

1. www.tax.gov.ir/TaxReturn/ezh.aspx

2. One-stop Offices/ Guichet unique

شده است و در مواردی که این شیوه‌ی عملکرد خسارت‌بار است یا شهروندان را دچار مشقت می‌کند، باید به نحو دیگری اعمال شود. به بیان دیگر، در برخی موارد باید تلاش کرد ضمن حفظ تقسیم کار، به نحوی عمل کرد که شهروندان دچار دشواری نگردند. در غیر این صورت، تقسیم کار هزینه‌ها را از دولت به شهروند منتقل خواهد کرد و در چنین صورتی مزایای آن در مقابل هزینه‌های آن کم‌رنگ‌تر خواهد شد.

یکی از مشکلات معروفی که در زمینه تقسیم کار اداری وجود دارد که در نظام اداری سنتی، در اغلب موارد این تقسیم کار در ارتباط با شهروندان نیز رعایت می‌شود. هر چند به واسطه‌ی عدم دسترسی به مطالعات پژوهشی در این زمینه شاید نتوان آمار دقیقی در این خصوص ارائه کرد، ولی به واسطه‌ی فهم شهودی مشترکی که میان اغلب شهروندان وجود دارد، موارد بسیار زیادی وجود دارد که در آن‌ها شهروند از اداره‌ای به اداره دیگر و از اتاقی به اتاق دیگر مراجعه می‌کند. اخذ تمامی امضاهای لازم توسط خود شهروند از طریق مراجعه به تک‌تک نهادها و مسئولان ذی‌ربط یکی از معضلات عام فراگیری است که در حال حاضر، بسیاری از نهادها و اداره‌ها را در کشور تحت تأثیر نامطلوب خود قرار داده است.

بدیهی است، چنین مسأله‌ای باعث تردد زیاد شهروندان و هدر رفت منابع عمومی کشور می‌شود. ضمن این که اتخاذ چنین رفتارهایی برای شهروندان در برخی موارد، اهانت به کرامت انسانی آن‌ها محسوب می‌شود. به علاوه در برخی موارد نیز می‌توان تصور کرد که بیماران، افراد مسن و نیز زنان توانایی پیگیری تمامی امور اداری مربوط را ندارند و این امر می‌تواند به تضییع حقوق آن‌ها منجر شود. قطعاً مثال‌ها و نمونه‌های متعددی در این زمینه می‌توان ذکر کرد.

در راستای کاهش تعداد مراحل یک فرایند، بسیاری از کشورها، مانند: فرانسه، آلمان، انگلستان و ایتالیا چنین نهادهایی را ایجاد کرده‌اند. ایجاد این نهادها شاید متعارف‌ترین راهکارها برای کاهش بار مقررات و نیز ساده‌سازی اداری است (OECD, 2009 B: 4). این

نهادهای از نمایندگان نهادهای اداری مختلف تشکیل می‌شوند که در یک ساختمان یا مرکز واحد گرد هم آمده‌اند تا مجوزها و پروانه‌های لازم برای ایجاد یک فعالیت را در همان جا به یک‌باره به متقاضی بدهند. این نهادها بدین خاطر ایجاد شده‌اند تا از پیامدهای نامطلوب تقسیم کار تخصصی اداره‌ها که به ضرر شهروندان و هدر رفت منابع منتهی می‌شود، جلوگیری شود. بدین ترتیب، هنگامی که شهروند قصد دارد، فعالیتی را آغاز کند، تنها به یک محل مراجعه می‌کند و از طریق همان محل، تمامی نیازهای خود را برطرف می‌کند (OECD, 2009 A: 21).

در کشورهای عضو اتحادیه اروپا به واسطه‌ی دیرکتیو شماره EC۱۲۳/۲۰۰۶، نهادهای واحدی (وان استاپ شاپز) آغاز به کار کرده‌اند (OECD, 2010 B)؛ برای مثال، در یونان مرکز سرمایه‌گذاری هلنی یا الکه (ELKE) در سال ۱۹۹۷ ایجاد شد تا سرمایه‌گذاری خارجی تنها با مراجعه به این نهاد صورت پذیرد. در هلند نیز از سال ۱۹۹۲ نهادهای متمرکز برای ارائه‌ی خدمات عمومی ایجاد شده است (OECD, 2003). مالزی نیز در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ اقدام به ادغام مراجع ثبت شرکت، مالیاتی، تأمین اجتماعی و صندوق اشتغال در مرحله‌ی راه اندازی یک کسب و کار در قالب یک مرکز خدماتی جامع نمود (بانک جهانی، ۱۳۹۱: ۲۰). مراکش و تونس نیز چنین نهادهایی را در موارد مربوط به سرمایه‌گذاری ایجاد کرده‌اند.

در ایران گام‌های مختلفی در این جهت برداشته شده است و مصوبات متعددی در این زمینه به تصویب نهادهای مختلف از جمله مجلس شورای اسلامی، هیأت وزیران و شورای عالی اداری رسیده است. به خصوص می‌توان به ماده ۷۰ قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ اشاره کرد که در آن ایجاد پنجره واحد مورد توجه جدی واقع شده است. طبق این ماده، «در مورد آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که نیازمند اخذ مجوز از دستگاه‌های متعدد می‌باشند، دستگاه اصلی موضوع فعالیت، وظیفه مدیریت یکپارچه، هماهنگی و اداره امور اخذ و تکمیل و صدور مجوز را برعهده خواهد داشت و از طریق ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی با مشارکت سایر دستگاه‌های مرتبط به گونه‌ای

اقدام می‌نماید که ضمن رعایت اصل هم‌زمانی صدور مجوزها، سقف زمانی موردنظر برای صدور مجوز از زمان پیش‌بینی شده در قانون نحوه‌ی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تجاوز ننماید. در ایجاد فرایند پنجره واحد، دستگاه‌های فرعی صدور مجوز موظف‌اند نسبت به ارائه‌ی خدمات از طریق استقرار نماینده تام‌الاختیار در محل پنجره‌های واحد و یا در فضای مجازی اقدام و همکاری لازم را به عمل آورند.

دستورالعمل مربوطه شامل رویه‌ها و ضوابط و نحوه‌ی برخورد با متخلفان و همچنین فهرست دستگاه‌های اصلی در صدور مجوز در فعالیت‌های مختلف در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۸ به تصویب کارگروه موضوع ماده ۶۲ قانون برنامه توسعه رسید. در ماده ۲ این دستورالعمل به مسأله انتشار کتاب راهنمای پنجره واحد نیز اشاره شده است. طبق این ماده «به منظور هماهنگی برای برگزاری جلسات ستاد و هیأت‌های رسیدگی، ... تنظیم کتاب راهنما و درج آن‌ها در پنجره واحد، دبیرخانه‌ای در وزارت امور اقتصادی و دارایی و واحدهای استانی آن تشکیل می‌شود». به علاوه، ماده ۵ این دستورالعمل مفاد و امکانات پنجره واحد را به شرح زیر دانسته است:

۱. راهنمای اخذ مجوز شامل کلیه اطلاعات و مدارک مورد نیاز برای صدور تمدید مجوز و نمونه‌های مربوط؛

۲. قابلیت ارتباط تعاملی با دستگاه‌های فرعی؛

۳. قابلیت ارتباط تعاملی متقاضی با دستگاه اصلی و رهگیری تقاضا و برعکس؛

۴. قابلیت تشخیص اصالت مدارک در صورت مجازی بودن پنجره واحد.

هم‌چنین در ماده ۶ این دستورالعمل به لزوم رعایت سقف زمانی لازم برای صدور مجوزها اشاره شده است. بنابراین، دستگاه‌های فرعی موظف‌اند استعلام دستگاه اصلی را توسط نماینده تام‌الاختیار مستقر در پنجره واحد طی مدت زمان تعیین شده از سوی دستگاه اصلی پاسخ دهند، به‌طوری که سقف زمانی مورد نظر تا صدور مجوز نهایی از زمان پیش‌بینی شده در ماده ۷ قانون اصل ۴۴ فراتر نرود؛ مهم‌تر این که در تبصره این

ماده راهکار سکوت به معنای موافقت مورد توجه واقع شده و بدین ترتیب، قانون‌گذار این راهکار تسهیل کننده را که پیشتر در موارد معدودی مورد اشاره قرار داده بود، به تمامی مجوزهای حوزه‌ی فعالیت‌های اقتصادی تعمیم داده است. طبق حکم مندرج در این تبصره، «عدم ارائه‌ی پاسخ از سوی نماینده تام‌الاختیار دستگاه فرعی به استعلام دستگاه اصلی در مدت زمان مقرر به منزله‌ی بلامانع بودن صدور مجوز از سوی دستگاه فرعی تلقی خواهد شد».

نظر به اهمیت این مسأله، ماده ۷ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶ مجلس شورای اسلامی به منظور ساماندهی و کاهش مراجعات نمایندگان دستگاه‌های اجرائی به واحدهای تولیدی، ماده ۷۰ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه را حتی پس از پایان مدت آن قانون، استمرار بخشیده است.

با آن که تلاش‌های صورت گرفته، امید بخش هستند، ولی آسیب اصلی که در این باره وجود دارد، عدم فراگیری سیاست‌های مزبور است؛ برای نمونه، هرچند دانشگاه تهران به‌عنوان یک نهاد دولتی از سال ۱۳۹۰ تلاش کرده است که سازوکاری تحت عنوان پنجره واحد برای آن‌چه تسهیل پاسخ‌گویی به درخواست‌های دانشجویان ادعا شده است، ایجاد کند، ولی در بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای پر مراجعه کننده‌ی دیگر، چنین سازوکاری هنوز تعریف نشده است؛ برای مثال، سازمان تأمین اجتماعی یکی از نهادهای دولتی است که فرایند پر پیچ و خم و ارائه‌ی نامطلوب خدمات بیمه‌ای توسط آن، آن را به یکی از سازمان‌های ناکارآمد تبدیل کرده است.

نتیجه‌گیری

ساده‌سازی اداری یکی از مفاهیمی است که اتحادیه اروپا و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به‌عنوان دو نهادی که بیشترین اعضای آن‌ها جزو کشورهای توسعه یافته بوده و دارای نظام مدرن اداری هستند، بر ضرورت آن تأکید دارند. ساده‌سازی اداری که در

راستای کاهش هزینه‌های مقررات‌گذاری مورد توجه قرار می‌گیرد به معنای حذف پیچیدگی‌های غیرضروری در مقررات است. در این معنا، اجرای ساده‌سازی اداری از طرق مختلفی امکان پذیر است که در توصیه‌نامه‌های سازمان‌های مذکور مورد توجه واقع شده‌اند. هفت مورد از این راهکارها یعنی تصویب بودجه مقررات‌گذاری، تنقیح قوانین و مقررات، تدوین قواعد مربوط به آیین تصمیم‌گیری اداری، به کارگیری زبان روشن، ایجاد سامانه ملی مقررات، ایجاد سایت‌های مربوط به ارائه خدمات عمومی و ایجاد مراکز جامع ارائه خدمات عمومی در اغلب کشورهای عضو این دو سازمان مورد پذیرش قرار داده و فعالیت‌هایی در این زمینه انجام داده‌اند.

ایران به عنوان یکی از معدود کشورهایی که در سطح حقوق اساسی - در مقدمه و متن قانون اساسی (بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی) - به مسأله‌ی لزوم مقابله با بوروکراسی و پیچیدگی نظام اداری توجه کرده است؛ در زمینه اجرای این تعهد، قانون اساسی توفیق چندانی نداشته است. بررسی هر کدام از این هفت راهکار نشان می‌دهد که نظام اداری ایران در مورد هر یک از این‌ها دارای ضعف‌های اساسی است و انجام هرگونه اصلاح اداری در این کشور بدون رفع این آسیب‌ها غیرممکن است.

البته همان طور که در ذیل هر کدام از موارد هفتگانه مزبور بیان شد، نظام اداری ما در هر یک از این موارد - به جز مورد بودجه مقررات‌گذاری - دارای سوابق مشخصی است و این گونه نیست که در یک زمینه خاص هیچ پیشینه خاصی نداشته باشیم. به نظر می‌رسد، علت این امر که علی‌رغم بهره‌مندی از چنین پیشینه مطلوبی نتوانسته‌ایم به اهداف تعیین شده برسیم، عدم وجود یک اراده‌ی سیاسی منسجم و قوی است؛ چرا که همان طور که سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در توصیه‌نامه‌های متعدد خود پیرامون اصلاح نظام مقررات‌گذاری در سال‌های ۱۹۹۵، ۱۹۹۷ و ۲۰۰۵ اعلام کرده است، اولین شرط موفقیت این دست از برنامه‌های اصلاحی وجود یک اراده‌ی سیاسی قوی است که بتواند از این برنامه‌ها در مراحل متعدد حمایت کند. دو ویژگی اصلی این اراده‌ی سیاسی

این است که اولاً متکی به بالاترین نهاد سیاسی کشور باشد و ثانیاً از یک منشأ نشأت گرفته باشد و پراکنده نباشد. در واقع، سیاست‌های کلی نظام اداری که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است، به بهترین وجهی می‌تواند مبنای برنامه‌ی ساده‌سازی اداری در ایران قرار گیرد؛ چرا که از سوی بالاترین مقام سیاسی کشور ابلاغ شده است، به این شرط که تمامی نهادهای دخیل در پرتوی این سیاست‌ها و برای اجرائی کردن بندهای مختلف آن و تحت نظر رهبری عمل کنند و از تشتت و پراکندگی بپرهیزند.

فهرست منابع

- بانک جهانی (۱۳۹۱)؛ گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی در ۲۰۱۲، ترجمه‌ی فرید قادری، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۲۴۶۷.
- خسروی، محمدرضا (۱۳۸۶)؛ «قانون‌گذاری و ادب نگارش»، در مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- دو فرانچسکو، فابریزیو و کلودیو ام. رادائلی (۱۳۹۱)؛ شاخص‌های کیفیت مقررات‌گذاری، در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه‌ی مسلم آقای طوق، ویرایش مسعود فریادی، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- شامبیاتی، ژاله (۱۳۸۲)؛ «شیوه تنقیح قوانین در ایران»، در گزارش علمی کارگاه پژوهشی فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- غلامی، زهرا (۱۳۹۰)؛ «مختصری درباره پرتال ملی ایران»، ماهنامه تحلیلگران عصر ایران، شماره ۴۷.
- قره‌باغی، محسن و حبیب‌الله شاملو (۱۳۸۶)؛ «تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن»، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کاخی، مرتضی (۱۳۸۲)؛ «آیین نگارش قانون»، در گزارش علمی کارگاه پژوهشی فرایند تدوین و تنقیح قوانین در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- لورنزو آلیو (۱۳۹۱)؛ مقررات‌گذاری بهتر و ارزیابی آثار آن در کمیسیون اروپا، در ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به سوی مقررات‌گذاری بهتر، ترجمه‌ی مسعود فریادی، ویرایش مسعود فریادی، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

- معاونت حقوقی ریاست جمهوری (۱۳۹۱)؛ راهنمای سامانه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران، چاپ دوم، تهران: معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
- هداوند، مهدی و دیگران (۱۳۹۱)؛ آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: خرسندی.
- EU (2005); Implementing the Community Lisbon Programme, Available at:
eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=52005DC0535.
- Nick Malyshev (2010); A Primer on Regulatory Budgets, **OECD Journal on Budgeting**, Vol.3.
- OECD (2003); **From Red Tape to Smart Tape, Administrative Simplification in OECD Countries**, Paris.
- OECD (2006); **Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification**, Paris: OECD.
- OECD (2009); **Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies**, Paris: OECD
- OECD (2009); **Implementing Administrative Simplification in OECD Countries: Experiences and Challenges**, Paris: OECD.
- OECD (2010); **Why is Administrative Simplification So Complicated**, Paris: OECD.
- Ziller, Jaques (2008); **Developing Administrative Simplification**, Paris: OECD.