



آسیب شناسی سامانه‌های کسب و کار

چالش‌ها، پیامدها و راهکارها

(مطالعه موردی سامانه‌های جامع تجارت، مودیان مالیاتی، توانیران و ستاد)

شرح دستور یکصدوسی و چهارمین نشست شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی

آذر ماه ۱۴۰۴





عنوان گزارش:

آسیب شناسی سامانه های کسب و کار چالش ها، پیامدها و راهکارها

(مطالعه موردی سامانه های جامع تجارت، مودیان مالیاتی، توانیران و ستاد)

مرکز بهبود کسب و کار اتاق ایران

تهیه کننده: فرزانه صمدیان

با همکاری: سعید عارف

ارائه نظر کنندگان: مینو عدالت پور، اصغر مظاهری، شهرام حلاج، مهدی حیدرنژاد، کمیسیون های تخصصی اتاق ایران (صنعت، گمرک، مدیریت واردات، توسعه صادرات)، شوراهای گفتگوی اتاق های استانی، مرکز پژوهش های اتاق ایران

ناظران علمی: کیوان کاشفی، محمد زائری

تاریخ انتشار: آذر ماه ۱۴۰۴

طبقه بندی موضوعی: اقتصاد ایران

واژه های کلیدی: سامانه، کسب و کار، جامع تجارت، مودیان مالیاتی، توانیران، ستاد

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، نبش خیابان شهید موسوی (فرصت)، پلاک ۱۷۵

فهرست

۴	۱. مقدمه
۵	۲. سیر تحول بسترهای قانونی توسعه دولت الکترونیکی در کشور
۶	۳. نگاهی به وضعیت سامانه‌های کسب‌وکار در کشور
۱۱	۴. چالش‌های فعالان اقتصادی با سامانه‌های کسب‌وکار
۱۲	۴-۱. در سطح کلان
۱۵	۴-۲. مطالعه موردی سامانه‌های کسب‌وکار
۱۵	الف. سامانه جامع تجارت
۱۷	ب. سامانه مودیان مالیاتی
۱۹	ج. سامانه تدارک الکترونیکی دولت (ستاد)
۲۲	د. سامانه توانمندی‌ها و اعلام نیازمندی‌های ایران (توانیران)
۲۴	۵. پیامدهای اختلال در سامانه‌های کسب‌وکار
۲۵	۶. راهکارهای عملیاتی
۲۷	۶-۱. راهکارهای عملیاتی برای ارتقای عملکرد سامانه‌ها در سطح کلان
۲۸	۶-۲. راهکارهای عملیاتی برای ارتقای عملکرد به تفکیک سامانه‌های کسب‌وکار
۳۱	۷. منابع



۱. مقدمه

تحول دیجیتال و توسعه دولت الکترونیکی امروزه در سراسر جهان به عنوان یکی از مهم‌ترین راهبردهای تحول حکمرانی مطرح است، راهبردی که هدف آن کاهش هزینه‌های اداری، افزایش بهره‌وری، ارتقای کیفیت خدمات عمومی و ایجاد دسترسی عادلانه و سریع شهروندان و فعالان اقتصادی به خدمات دولتی است. در این راستا، کشورها تلاش کرده‌اند با اتکا به فناوری اطلاعات، سازوکار ارائه خدمات عمومی را متحول و زمینه ارتقای بهره‌وری و کارآمدی دستگاه‌های دولتی را فراهم کنند. در ایران نیز از اواخر دهه ۷۰ با هدف افزایش بهره‌وری اداری و ساده‌سازی ارائه خدمات، مسیر توسعه فناوری اطلاعات در بخش عمومی آغاز شده است و از این‌رو، حرکت در مسیر ارتقای دولت الکترونیک همواره در برنامه‌های توسعه کشور و برنامه‌های تحول اداری به عنوان یکی از محورهای جهت‌گیری‌های بنیادین مورد تأکید قرار گرفته است.

در این راستا، دستگاه‌های مختلف حکمرانی اقتصادی کشور اقدام به طراحی و راه‌اندازی مجموعه‌ای گسترده از سامانه‌های تخصصی کرده‌اند تا از این طریق تعامل میان دولت و بنگاه‌ها تسهیل شود، مراجعه حضوری کاهش یابد، شفافیت تقویت شود و فرآیندهای اداری با سرعت انجام شود. با این حال، شواهد میدانی از وضعیت و عملکرد سامانه‌های کسب و کار گویای آن است که راه‌اندازی و استقرار سامانه‌های کسب و کار عمدتاً بدون اتکا به معماری کلان اطلاعاتی، راهبرد جامع داده و هماهنگی میان دستگاه‌ها طراحی شده‌اند و این مسأله موجب شده بخش عمده‌ای از سامانه‌ها به صورت جزیره‌ای و بدون قابلیت تعامل و تبادل اطلاعات طراحی شوند. در واقع می‌توان گفت که نتیجه این وضعیت، شکل‌گیری شبکه‌ای از سامانه‌ها با کارکردهای پراکنده و استانداردهای متفاوت بوده است که هر کدام برای رفع یک نیاز طراحی شده‌اند و از کاربر، داده‌ای مشابه اما در قالبی متفاوت را مطالبه می‌کند و به دلیل عدم ارتباط با یکدیگر، در عمل شبکه‌ای جزیره‌ای از خدمات الکترونیکی دولتی شکل گرفته است. این ناهماهنگی و عدم تعامل‌پذیری سامانه‌ها، نه تنها بار اداری مضاعفی بر کسب و کارها تحمیل کرده، بلکه به تحمیل هزینه‌های پیش‌بینی نشده به کسب و کارها، کندی فرآیندهای تولید و تجارت، سردرگمی فعالان اقتصادی و تضعیف اعتبار دولت الکترونیکی در نگاه عمومی انجامیده است. درواقع، سامانه‌ها به جای ساده‌سازی امور، به پیچیده‌تر شدن فرآیندها و افزایش خطا، اختلال و اتلاف زمان منجر شده‌اند و از این‌گذر اعتماد جامعه نسبت به کارآمدی نظام دیجیتال دولتی کاهش یافته است.

به بیان دیگر، می‌توان گفت که رشد کمی سامانه‌های الکترونیکی، بدون توجه به یکپارچگی و معماری کلان اطلاعاتی، نه تنها به تحقق اهداف دولت الکترونیک کمک نکرده، بلکه در مواردی خود به چالشی ساختاری تبدیل شده است. درواقع، مسئله امروز کشور فقدان سامانه نیست، بلکه نبود هماهنگی، یکپارچگی و استانداردسازی در ساختار حکمرانی داده و ضعف در حکمرانی دیجیتال است. از همین‌رو، در بند «ت» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم توسعه، در مصوبه نقشه راه دولت هوشمند و در برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم، تأکید ویژه‌ای بر گذار از دولت الکترونیک به دولت هوشمند و تعامل‌پذیر شده است و حرکت به سوی حکمرانی هوشمند و مبتنی بر گردش آزاد و استاندارد داده‌ها، به عنوان یک ضرورت در نظر گرفته شده است.



با عنایت به آنکه در طی سال جاری برخی از سامانه‌های کسب و کار با اختلال‌های مکرر و قطعی در وب سرویس‌های خود مواجه شده‌اند و با توجه به آنکه یکی از مأموریت‌های مرکز بهبود کسب و کار اتاق ایران شناسایی و رفع موانع مؤثر بر فعالیت بنگاه‌های اقتصادی است، لذا این مرکز، تدوین گزارش "آسیب شناسی سامانه‌های کسب و کار" را در دستور کار خود قرار داده است. گزارش پیش‌رو، ضمن ارائه تصویری از وضعیت موجود سامانه‌های کسب و کار در کشور و عمده چالش‌های فعالان اقتصادی در بهره‌گیری از سامانه‌ها، به پیامدهای تعدد و اختلال در سامانه‌ها بر جامعه فعالان اقتصادی می‌پردازد و در نهایت مجموعه‌ای از راهکارهای عملیاتی و قابل اجرا برای اصلاح و ارتقای عملکرد سامانه‌های کسب و کار کشور را به سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیران ارائه می‌نماید.

۲. سیر تحول بسترهای قانونی توسعه دولت الکترونیکی در کشور

در قوانین و اسناد بالادستی کشور، موضوع دولت الکترونیک، نظام یکپارچه داده و سامانه‌های دیجیتال همواره به عنوان یکی از ارکان کلیدی تحول در نظام حکمرانی مطرح بوده است.^۱ سنگ بنا استفاده از فناوری اطلاعات به منظور افزایش بهره‌وری دولتی با تصویب اولین طرح جامع در این حوزه به نام **طرح توسعه و کاربرد فناوری ارتباطات و اطلاعات ایران «تکفا»** توسط هیات دولت در سال ۱۳۸۱ ایجاد شد. لازم به ذکر است که این امر با توجه به تأکید مقام معظم رهبری به این امر در سیاست‌های کلی ابلاغی ایشان در بخش شبکه‌های اطلاع رسانی رایانه‌ای در تاریخ ۱۳۷۷/۰۷/۱۱ صورت گرفت. تمرکز اصلی طرح تکفا، گسترش فناوری اطلاعات و ارائه خدمات مبتنی بر این فناوری توسط دستگاه‌های اجرایی کشور بود. همچنین برای بهبود پذیرش دستگاه‌ها، نهادها و سازمان‌ها نسبت به این طرح، بودجه ویژه‌ای در تبصره (۱۳) قانون بودجه سال ۱۳۸۱ در نظر گرفته شد.

موضوع بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و دولت الکترونیکی در برنامه‌های توسعه کشور، نخستین بار در **برنامه سوم توسعه** نهادینه شد. تمرکز این برنامه به تسهیل شرایط برای بخش خصوصی جهت وارد شدن به عرصه دولت الکترونیکی و تهیه زیرساخت‌های مربوطه جهت بهره‌برداری از خدمات دولت الکترونیکی بود.

با ابلاغ **برنامه چهارم توسعه** بحث دولت الکترونیکی مورد توجه بیشتری قرار گرفت. تمرکز اصلی برنامه چهارم توسعه این احکام به سمت توسعه دولت الکترونیکی و صنعت فناوری اطلاعات و ارتباطات بود. موضوعاتی مانند «بانکداری الکترونیکی»، «سلامت الکترونیکی» و «آموزش الکترونیکی» برای اولین بار در این قانون لحاظ شد.

در قانون **برنامه پنجم توسعه** وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات مکلف شد تا در راستای بسط خدمات دولت الکترونیکی اقدامات بنیادینی به منظور تأمین زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات کشور به انجام برساند. توسعه

^۱ برگرفته از:

- مرتب، یحیی (۱۴۰۴)، ظرفی شناسی دولت الکترونیکی و مدیریت داده در کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۷۰۷، صص ۱۱-۱۲.

- میرزا محمدی، ایلینا، فهیمه محمدی هارونی و یحیی مرتب (۱۴۰۳)، تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ۲۳ پروژه اولویتدار دولت الکترونیکی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۵۲، صص ۹-۱۱.



مواردی از جمله شبکه ملی اطلاعات، دولت الکترونیکی به همراه خدمات آن، امضای الکترونیکی و توجه به توسعه تقویت صنعت فناوری اطلاعات و ارتباطات از دیگر احکام مرتبط در برنامه پنجم ذکر شده است.

در **برنامه ششم توسعه** بر دستیابی به جایگاه دوم منطقه در حوزه فناوری تا سال ۱۴۰۴ تأکید شده بود. همین امر سبب شد تا توجه ویژه‌ای به توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات در این برنامه شود و به‌طور مستقیم به توسعه این حوزه پرداخته شد، همچنین در این برنامه در حوزه کاربردهای فناوری اطلاعات و ارتباطات به مواردی پرداخته شد که به توسعه دولت الکترونیکی و الکترونیکی شدن فرایندهای سنتی کمک می‌کند.

در **برنامه هفتم توسعه** بر امر هوشمندسازی دولت تأکید شده است و در ماده (۱۰۷) بر الزامات هوشمندسازی دولت مانند زیرساخت یکپارچه ابری پرداخته شده و به تأسیس واحد نوآوری و تحول اداری هوشمند توجه شده است. در این قانون در رابطه با انجام یا تکمیل الکترونیکی‌سازی خدمات دستگاه‌های مختلف بخش عمومی مانند درگاه ملی مجوزها، پنجره واحد خدمات حمایتی و پرونده الکترونیکی رفاهی، تکمیل الکترونیکی اظهارنامه مالیاتی و ... پرداخته شده است.

از دیگر اسناد و مصوبات قانونی مهم در راستای توسعه دولت الکترونیک، می‌توان به **قانون مدیریت داده و اطلاعات ملی مصوب ۱۴۰۴** اشاره کرد که بستر قانونی در جهت ساماندهی و یکپارچه سازی داده و اطلاعات و بهبود خدمات الکترونیکی دولتی به شمار می‌رود. افزون بر آن، طی سنوات گذشته مجموعه‌ای از احکام و مقررات تخصصی در راستای پیشبرد دولت الکترونیک در دستگاه‌های اجرایی به تصویب رسیده است. از جمله می‌توان **ضوابط فنی اجرایی توسعه دولت الکترونیکی** (مصوب شورای عالی فناوری اطلاعات، ۱۳۹۳)، **سند ملی تعامل پذیری دولت جمهوری اسلامی ایران** (۱۳۹۵)، **فهرست ۲۳ پروژه اولویت‌دار دولت الکترونیک** (مصوب هیئت وزیران، ۱۳۹۷)، **برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم** (مصوب شورای عالی اداری در سال ۱۴۰۳) و **نقشه راه دولت هوشمند** (مصوب شورای عالی اداری، ۱۴۰۴) اشاره کرد. این اسناد مجموعه‌ای منسجم از سیاست‌ها و الزامات را شکل داده‌اند که جهت‌گیری کلان کشور در مسیر تحقق دولت الکترونیک و هوشمند را تعیین و هدایت می‌کنند.

۳. نگاهی به وضعیت سامانه‌های کسب‌وکار در کشور

بررسی‌های انجام شده در خصوص سامانه‌های کسب‌وکار نشان می‌دهد که کشور با فقدان یک تصویر روشن، منسجم و قابل استناد از تعداد و نوع سامانه‌های فعال در این حوزه مواجه است. نه تنها، آمار رسمی از تعداد سامانه‌های راه‌اندازی شده در حوزه کسب‌وکار ارائه نمی‌شود، بلکه طبقه‌بندی روشنی از سامانه‌های فعال در حوزه کسب‌وکارها بر پایه فهرست خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌های دولتی نیز وجود ندارد. با این حال، تحقیقات میدانی نشان می‌دهد که تعداد قابل توجهی سامانه بدون وجود معماری کلان و سازوکار هماهنگ‌کننده میان دستگاه‌ها ایجاد شده است.

به‌عنوان نمونه، بر اساس بررسی‌های انجام شده در جدول شماره (۱)، بیش از ۵۰ سامانه فعال در حوزه کسب‌وکار احصاء شده که عمدتاً به صورت موازی، جزیره‌ای و بدون ارتباط ساختاری میان دستگاه‌ها اجرایی توسعه یافته‌اند. همچنین، براساس اطلاعات ارائه شده توسط شورای اجرایی فناوری اطلاعات، ۱۶۲ دستگاه و نهاد اجرایی در کشور بیش از ۱۶۴۴



خدمات الکترونیک تعریف کرده‌اند، رقمی که به‌روشنی نشان می‌دهد کسب و کارها با پدیده تعریف بسیار ریز خدمات الکترونیک و به موازات آن تعریف سامانه‌های متعدد برای هر یک از خدمات‌ها مواجه هستند. این مسئله ناشی از تفسیر نادرست از مفهوم دولت الکترونیک است که به جای تمرکز بر یکپارچگی داده‌ها و تعامل‌پذیری سامانه‌ها، به ایجاد سامانه‌های مجزا برای خدمات دولتی تأکید داشته است.^۲

جدول ۱. فهرست برخی از سامانه‌های مرتبط با حوزه کسب‌وکار

عنوان سامانه	حوزه
سامانه جامع تجارت	تجارت
سامانه جامع انبارها	
سامانه پنجره واحد گمرکی	
سامانه یکپارچه کارت بازرگانی	
سامانه جامع مدیریت پس از ترخیص	
سامانه تسهیل تجارت کالا (ستکا)	
سامانه مبادلات مرزی	مالیات
سامانه مودیان مالیاتی	
سامانه مالیات بر ارزش افزوده	
سامانه معادلات فصلی	
سامانه ثبت اظهارنامه عملکرد	
سامانه جامع روابط کار	کار و تأمین اجتماعی
سامانه کاردان	
سامانه حقوق و دستمزد	
سامانه بیمه تأمین اجتماعی	
سامانه درگاه ملی مجوزها	صدور مجوز، استعلام و ارائه تأییدیه
سامانه جواز تأسیس صنعت، معدن و تجارت (بهین‌یاب)	
سامانه جامع ثبت شرکت‌ها	
سامانه کاداستر معادن	
سامانه ثبت علائم تجاری و مالکیت صنعتی	
سامانه شبکه ملی آزمایشگاهی سازمان غذا و دارو (LIMS)	
سامانه پیشخوان سازمان غذا و دارو	
سامانه ثبت و ارزیابی تولیدکنندگان و واردکنندگان محصولات دارویی (TTAC)	
سامانه سماصط	
سامانه سازمان ملی استاندارد (ISOM)	
سامانه آموزش استاندارد	
سامانه جامع محیط زیست کشور	
سامانه تعیین ارزش کالا	
سامانه اینماد اعتماد الکترونیکی	
سامانه ثبت امضای الکترونیک	
سامانه قرنطینه	
سامانه جامع صورت‌های مالی (جام)	رتبه بندی
سامانه ملی کالا و شناسه خدمات ایران (ایران‌کد)	
سامانه سنجش اعتبار و رتبه‌بندی اعتباری	

^۲ بر گرفته از:

- صدری خواه شیخ آبادی، امیر رضا و یحیی مرتب (۱۴۰۴)، بررسی و احصای سامانه‌های دولت الکترونیکی و هوشمند در قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۰۸۶، صص ۲۰-۱۹.
- اسد بیگی، سارا و همکاران (۱۴۰۴)، الگویابی اقتصادی دیجیتال برای ایران، با رویکرد استقرار داشبورد مدیریتی یکپارچه برای ارائه خدمات به صاحبان کسب و کار در کشور، معاونت مطالعات اقتصادی و آیند پژوهی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، صص ۴۸-۴۶.



عنوان سامانه	حوزه
سامانه تعیین صلاحیت و رتبه بندی شرکت‌های خدماتی	تأمین نهاده، کالا و خدمت و ارجاع کار
سامانه درخواست فرآورده‌های نفتی (سدف)	
سامانه تدرکات الکترونیکی دولت (ستاد)	
سامانه توانمندیها و اعلام نیازهای ایران (توانیران)	
سامانه بازارگاه	
سامانه تامین کالاهای اساسی (ستکا)	
سامانه اطلاعات عوامل نظام فنی و اجرایی کشور (ساجار)	
سامانه جامع واگذاری امور اراضی کشور	
سامانه جامع تسهیلات اشتغال	بانکی، ارزی و اوراق بهادار
سامانه یکپارچه مدیریت اوراق بهادار (سیما)	
سامانه نظام یکپارچه معاملات ارزی (نیما)	
سامانه مدیریت الکترونیکی چک	
سامانه جامع وثایق	حمل و نقل
سامانه حمل ریلی	
سامانه حمل دریایی	
سامانه حمل هوایی	
سامانه جامع حمل و نقل	تعاون
سامانه هوشمند تعاون	
سامانه نظارت بر تعاونی‌ها	

شایسته ذکر است، در برنامه هفتم توسعه رویکرد سامانه‌محور با شدت بیشتری پیگیری شده است. بر اساس بررسی‌های انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، در قانون برنامه هفتم توسعه تکلیف ایجاد و راه‌اندازی ۲۹ سامانه، پایگاه و درگاه جدید برای ارائه خدمات به شهروندان، کسب‌وکارها و سازمان‌های دولتی توسط دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی شده است.^۳ این امر به نوعی گویای دامن زدن به تعدد و پراکندگی سامانه‌های کسب‌وکار است. لازم به ذکر است که اگرچه ایجاد سامانه‌های تخصصی در حوزه وظایف هر دستگاه، به منظور ارائه خدمات و پاسخگویی سریع به ارباب رجوع، ضروری است، اما عدم همسان‌سازی ورود اطلاعات پایه و عدم اتصال و یکپارچگی بین سامانه‌ها، موجب کاهش کارایی گسترده این سامانه‌ها شده است.

جدول ۲. ایجاد و راه‌اندازی سامانه‌ها و پایگاه‌ها و درگاه‌ها جدید در قانون برنامه هفتم توسعه

عنوان سامانه	حوزه
سامانه املاک و مستغلات شبکه بانکی	بانک مرکزی
سامانه سهامداری شبکه بانکی	
پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی	سازمان ثبت احوال کشور
سامانه دفاتر تجاری	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
سامانه خودکاربری اجرای مفاد اسناد رسمی لازم الاجرا	
سامانه یکپارچه مدیریت پسماند	سازمان حفاظت محیط زیست
سامانه شفافیت عملکرد و کلا و کارشناسان رسمی	قوه قضائیه
سامانه خودکاربری دسترسی مردم به خدمات قضایی	
پایگاه جامع وکالت نامه‌ها و قراردادهای صلح	
درگاه خدمات قضایی	

^۳ صدری خواه شیخ آبادی، امیر رضا و یحیی مرتب (۱۴۰۴)، بررسی و احصای سامانه‌های دولت الکترونیکی و هوشمند در قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۰۸۶، صص ۳۲-۳۱.

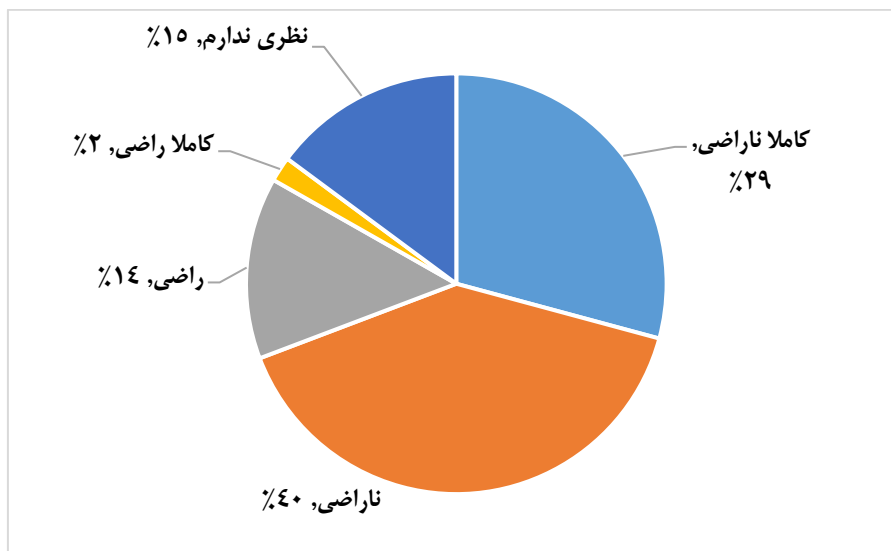


حوزه	عنوان سامانه
مرکز آموزش مدیریت دولتی	سامانه نظارت و ارزیابی آموزش کارکنان دولت
معاونت حقوقی ریاست جمهور	ایجاد سامانه‌ای جامع برخط، خودکار و رایگان
وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	درگاه صدور شناسه یکتای پستی مبتنی بر شنایه (کد پستی)
وزارت اطلاعات	سکوی ملی شبکه توزیع کالا و محصولات
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	سامانه‌های اختصاصی واجا در مرز
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	سامانه ثبت قراردادهای صادراتی
وزارت جهاد کشاورزی	پایگاه قواعد سلامت
وزارت راه و شهرسازی	سامانه پنجره واحد خدمات
وزارت صنعت، معدن و تجارت	سامانه ملی اطلاعات بازار کار
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	سامانه کشاورزی هوشمند پیشرفته آبیاری زیر سطحی (طرح نهاد پیشران)
وزارت کشور	سامانه یکپارچه اطلاعات مکانی، توصیفی و بازار
وزارت نفت	سامانه طرح‌های جامع و تفصیلی
وزارت نیرو	سامانه صدور الکترونیکی
	محاسبه دقیق میزان برداشت از معادن توسط سامانه‌های هوشمند
	سامانه رصد، پایش و سنجش مستمر شاخص‌های فرهنگ عمومی
	راه اندازی سامانه ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و اثربخشی مشاوره حین طلاق
	پایگاه داده مرجع بر خط و یکپارچه اطلاعات مهاجرین و اتباع بیگانه
	سامانه جامع مدیریت هوشمند انرژی
	سامانه ملی حسابداری آب

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۰۸۶

از زاویه‌ای دیگر، نتایج حاصل از نظرسنجی انجام گرفته توسط اتاق ایران از ۵۷۲ فعال اقتصادی حقیقی و حقوقی در خصوص سامانه‌های کسب‌وکار، گویای آن است که ۶۹ درصد (۳۹۶ نفر) از فعالان اقتصادی از عملکرد سامانه‌های کسب‌وکار ناراضی و یا کاملاً ناراضی و تنها ۱۶ درصد (۹۱ نفر) از فعالان اقتصادی از عملکرد سامانه‌های کسب‌وکار راضی و یا کاملاً راضی می‌باشند و ۱۵ درصد (۸۵ نفر) نسبت به عملکرد سامانه‌های کسب‌وکار گزینه نظری ندارم را انتخاب کرده‌اند.

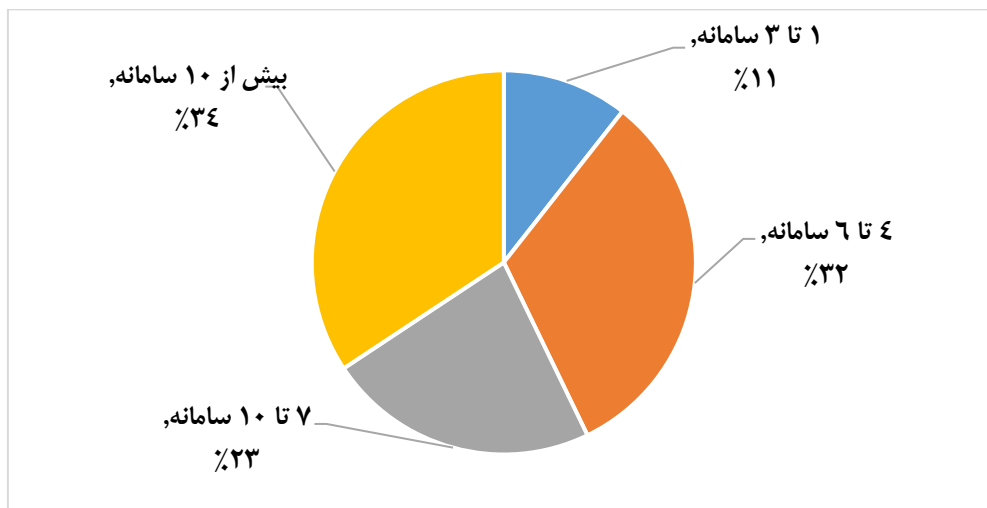
نمودار ۱. میزان رضایت کسب‌وکارها از عملکرد سامانه‌های کسب‌وکار (واحد: درصد)



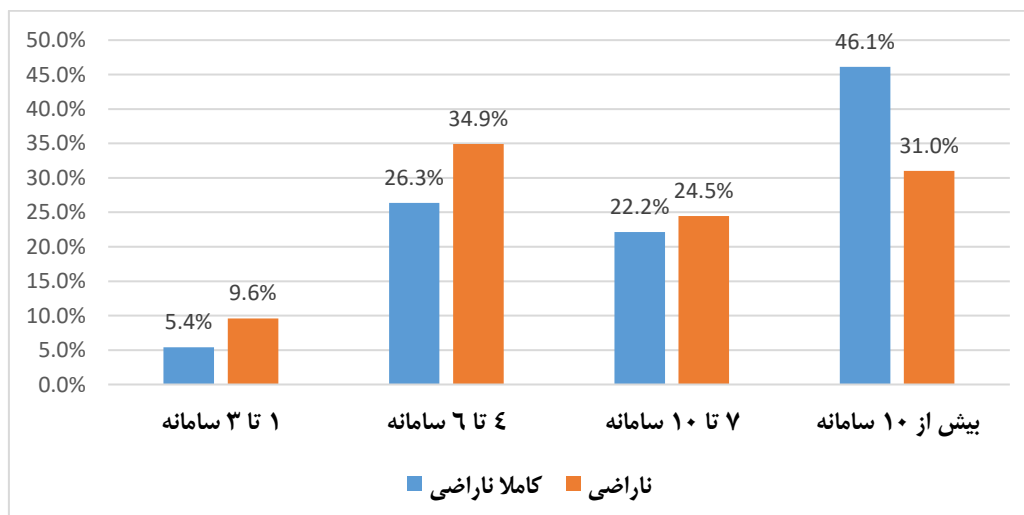


همچنین، از ۴۸۱ فعال اقتصادی شرکت کننده در نظر سنجی که نسبت به عملکرد سامانه‌های کسب و کار کاملاً ناراضی، ناراضی و بدون نظر بودند، ۳۴ درصد از شرکت کنندگان در نظر سنجی عنوان کرده‌اند که در انجام فعالیت اقتصادی خود با بیش از ۱۰ سامانه کسب و کار در ارتباط هستند. ۲۳ درصد از شرکت کنندگان نیز اعلام داشته‌اند که با ۷ تا ۱۰ سامانه در ارتباط هستند. درواقع، ۵۷ درصد از شرکت کنندگان در نظر سنجی اعلام داشته‌اند که در انجام فعالیت‌های اقتصادی خود به طور میانگین با بیش از ۷ سامانه برای دریافت خدمات الکترونیکی در ارتباط هستند. لازم به ذکر است از میان فعالان اقتصادی شرکت کننده در نظر سنجی در بخش‌های عمده اقتصادی، بخش صنایع با بیشترین تعداد سامانه و بخش کشاورزی با کمترین تعداد سامانه در ارتباط هستند. همچنین، بر اساس نتایج حاصل از این نظر سنجی در خصوص فعالان ناراضی و کاملاً ناراضی از عملکرد سامانه‌های کسب و کار، می‌توان گفت که یک ارتباط معنی داری بین تعداد سامانه‌های مورد استفاده توسط فعالان اقتصادی با سطوح نارضایتی وجود دارد. به این صورت که با افزایش ارتباط فعالان اقتصادی با سامانه بیشتر در انجام امور، بر سطوح نارضایتی آنها افزوده شده است.

نمودار ۲. میانگین تعداد سامانه‌های مورد استفاده فعالان اقتصادی (واحد: درصد)



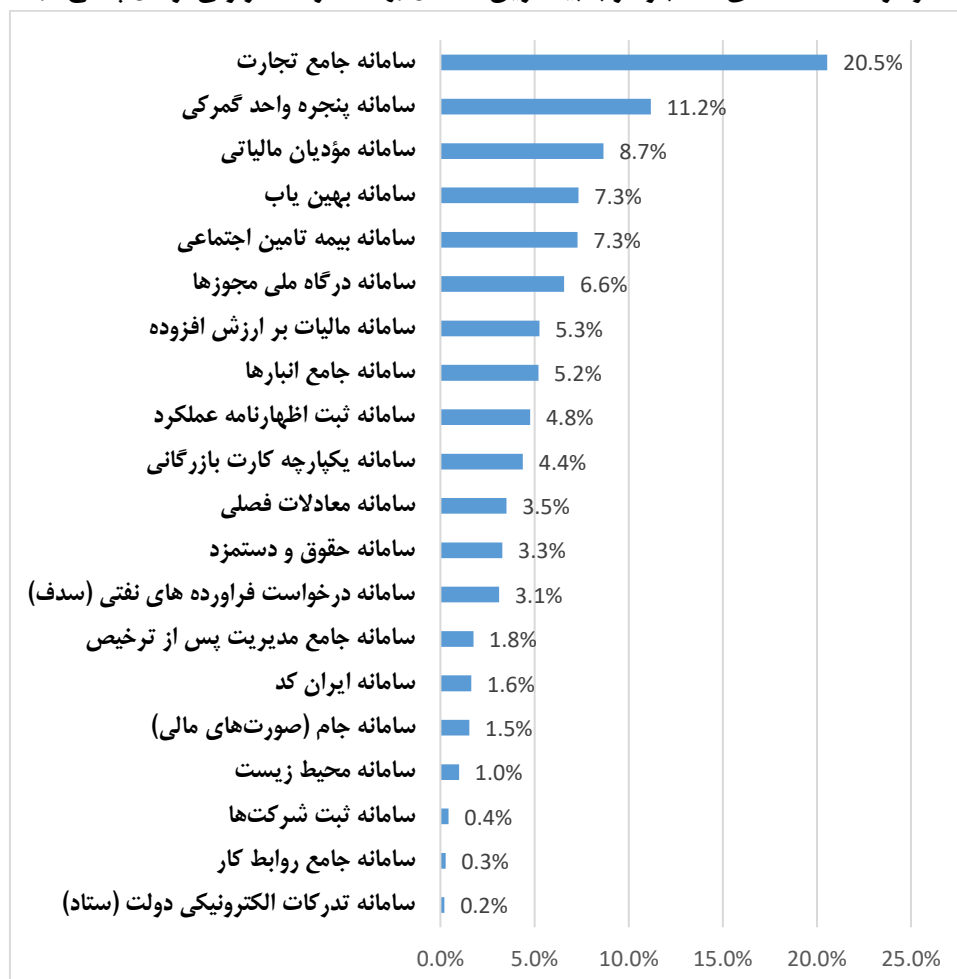
نمودار ۳. ارتباط میزان سطوح نارضایتی با تعداد سامانه (واحد: درصد)





از سوی دیگر، براساس اظهارات فعالان اقتصادی در خصوص سامانه‌ها با بیشترین اختلال در یکسال اخیر، "سامانه جامع تجارت"، "سامانه پنجره واحد گمرکی"، "سامانه مودیان مالیاتی"، "سامانه بهین‌یاب" و "سامانه بیمه تأمین اجتماعی" پنج سامانه با بیشترین اختلال (مانند قطعی، عدم امکان ورود در ساعات اوج، حذف اطلاعات پس از قطعی و...) می‌باشند.

نمودار ۴. سامانه‌های کسبوکار با بیشترین اختلال (واحد: درصد فراوانی از کل پاسخ‌ها)



۴. چالش‌های فعالان اقتصادی با سامانه‌های کسبوکار

در راستای دستیابی به تصویری جامع از چالش فعالان اقتصادی با سامانه‌های کسبوکار ابتدا بر اساس نظر سنجی انجام شده در سطح کلان چالش فعالان اقتصادی در بهره‌گیری از سامانه‌های کسبوکار پرداخته می‌شود و سپس به طور نمونه اهم چالش‌های فعالان اقتصادی در خصوص چهار سامانه کسبوکار شامل "سامانه جامع تجارت"، "سامانه مودیان مالیاتی"، "سامانه تدارک الکترونیکی دولت (ستاد)" و "سامانه توانمندی‌ها و اعلام نیازمندی‌های ایران (توانیران)" پرداخته می‌شود.



۴-۱. در سطح کلان

یکی از چالش‌های عمده فعالان اقتصادی در کشور، «تعدد سامانه‌های کسب و کار» و «ضعف تعامل‌پذیری در تبادل اطلاعات میان سامانه‌های کسب و کار» است و موجب شده سامانه‌های کسب و کار به جای تسهیل امور، خود به موانعی در مسیر تولید و تجارت تبدیل شوند. باید توجه داشت که تعدد سامانه‌ها در ایران از جنس تعدد فنی نیست، بلکه تعدد نهادی است. به طوری که هر وزارتخانه یا نهاد دولتی دولتی سامانه‌ای مستقل مطابق با نیازهای خاص خود ایجاد کرده و هیچ مرجع بالادستی یا نقشه راه ملی برای یکپارچه‌سازی داده‌ها وجود ندارد. این وضعیت باعث شده اطلاعات کسب و کارها به صورت جداگانه در سامانه‌های مختلف ثبت شود و تصویر جامع از فعالیت‌های تجاری و تولیدی کشور قابل استخراج نباشد.

در شرایط مطلوب، سامانه‌های کسب و کار باید همچون حلقه‌های پیوسته زنجیر، اطلاعات را از مرحله‌ای به مرحله دیگر منتقل و جریان داده‌ای منسجم و قابل تحلیل فراهم کنند تا تصمیم‌گیری بر پایه داده‌های دقیق و هماهنگ امکان‌پذیر شود. اما در شرایط موجود، عدم وجود ساختار مرکزی و نقشه جامع باعث شده زنجیره فعالیت‌ها به مسیرهای جداگانه، موازی و گسسته تبدیل شود که پیچیدگی و بار اضافی برای فعالان اقتصادی ایجاد می‌کند. به طور معمول، مسیر فعالیت یک بنگاه تولیدی یا بازرگانی در ایران از مراحل زیر عبور می‌کند:

- دریافت مجوز فعالیت یا تولید از طریق درگاه ملی مجوزها
- تأمین مواد اولیه از طریق ثبت سفارش در سامانه جامع تجارت
- تخصیص ارز و پرداخت‌های بین‌المللی از طریق سامانه نیما و بانک مرکزی
- ترخیص کالا و کنترل استانداردها از طریق سامانه گمرک
- ثبت اطلاعات فروش و صورت‌های مالی در سامانه سازمان امور مالیاتی
- ارسال لیست بیمه و اطلاعات کارکنان در سامانه تأمین اجتماعی

به دلیل عدم تعامل‌پذیری سامانه‌ها با یکدیگر، در هر یک از مراحل نام برده، اطلاعات مشابه یا حتی یکسانی توسط فعال اقتصادی وارد می‌شود. برای مثال، شناسه ملی شرکت، کد اقتصادی، ردیف تعرفه کالا یا ارزش ریالی معامله، که می‌توانست یک‌بار در مرحله نخست ثبت و در تمام سامانه‌ها به اشتراک گذاشته شود، به دلیل تعدد سامانه‌ها و عدم یکپارچگی، این داده‌ها در قالب‌های متفاوت و تکراری از فعال اقتصادی اخذ می‌گردد و منجر به افزایش بار اداری، اتلاف زمان و هزینه برای کسب و کارها شده است. به عنوان نمونه در **فرآیند واردات مواد اولیه**، ابتدا فعال اقتصادی باید مشخصات کامل کالا، تعرفه، کشور مبدأ، شماره ثبت شرکت و مجوز استاندارد و ... را در سامانه جامع تجارت وارد کند. سپس در مرحله تخصیص ارز، به علت عدم تبادل و تعامل برخط سامانه بانک مرکزی با سامانه جامع تجارت، فعالان اقتصادی ملزم هستند اطلاعات ثبت شده در مرحله ثبت سفارش از جمله کد تعرفه، مقدار، قیمت و شماره سفارش را مجدداً در قالب دیگری در سامانه بانک مرکزی ثبت کنند. از سوی دیگر، سازمان توسعه تجارت (وابسته به وزارت صمت) وظیفه‌ی نظارت بر ثبت سفارش و تخصیص ارز را بر عهده دارد، اما ارتباط سیستمی میان این نهاد و بانک عامل تنها از



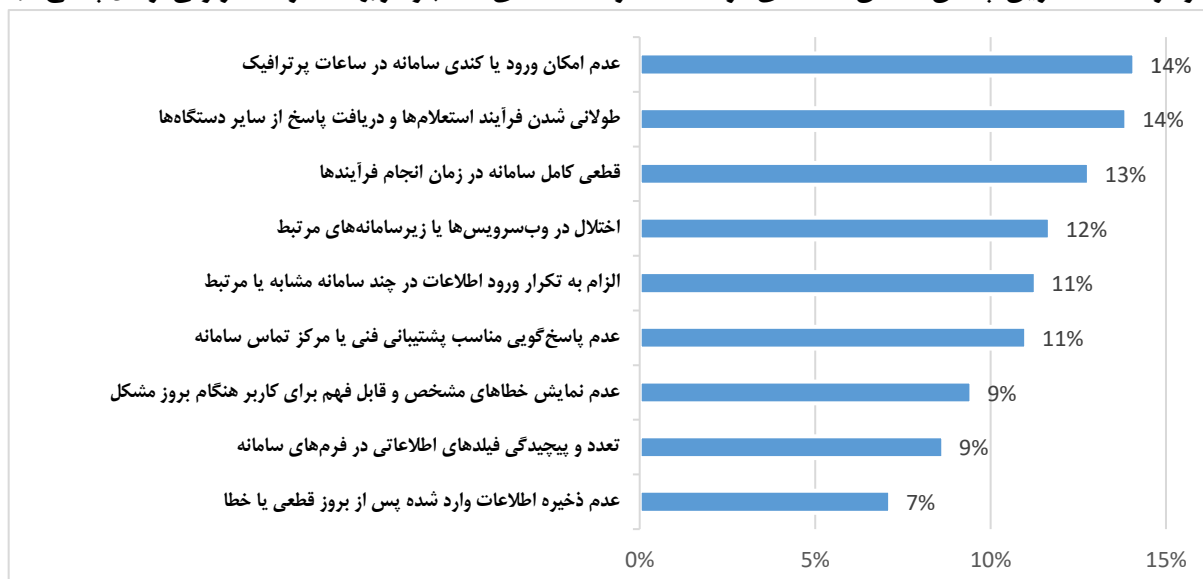
طریق تبادل فایل‌های اکسل یا بارگذاری دستی برقرار است. به همین دلیل، بررسی وضعیت درخواست گاهی بیش از دو هفته طول می‌کشد، در حالی که در الگوی جهانی، چنین تبادلی در چند دقیقه انجام می‌شود. این گسست ارتباطی، هزینه زمانی و مالی قابل توجهی به بنگاه‌ها تحمیل می‌کند. از سوی دیگر، پس از تخصیص ارز، واردکننده باید اسناد خود را در سامانه EPL گمرک ثبت کند. در این مرحله نیز بسیاری از اطلاعاتی که قبلاً در سامانه جامع تجارت و نیما ثبت شده‌اند، دوباره به صورت مجزا باید توسط فعال اقتصادی در سامانه گمرک ثبت شود و در صورت وجود مغایرت جزئی، مانند تفاوت ارزش فاکتور یا وزن کالا، اظهارنامه متوقف می‌شود و انجام امور نیازمند پیگیری حضوری است. در واقع، عدم تطابق اطلاعات در سامانه گمرک با سامانه بانک مرکزی باعث می‌شود ترخیص کالا تا چند هفته به تأخیر مواجه شود. بر اساس اظهارات فعالان حوزه صنایع شیمیایی و غذایی، تأخیر ناشی از تداخل سامانه‌ها، گاهی موجب از بین رفتن قراردادهای تأمین مواد اولیه شده است. از سوی دیگر، در شرایطی که بازار جهانی با نوسان قیمت و حمل و نقل روبه‌رو است، توقف دو تا سه هفته‌ای می‌تواند سود یک دوره تولید را از بین ببرد.

به عنوان مثال دیگر، می‌توان به **گردش اطلاعات مالیاتی و بیمه‌ای** را در بستر سامانه‌های مربوطه مورد بررسی قرار داد. در نگاه نخست، هر دو نهاد، سازمان امور مالیاتی و سازمان تأمین اجتماعی، با هدف شفاف‌سازی اطلاعات بنگاه‌ها فعالیت می‌کنند. اما در عمل، عدم اتصال سیستمی میان این دو سامانه باعث دوباره‌کاری گسترده در ثبت داده‌ها، مغایرت در آمار و تحمیل هزینه‌های اداری سنگین بر بنگاه‌ها شده است. بنگاه‌ها موظف‌اند به صورت ماهانه، اطلاعات فروش و درآمد خود را در «سامانه مؤدیان مالیاتی» ثبت کنند. در این سامانه، هر فاکتور فروش باید دارای شناسه یکتا، کد اقتصادی خریدار و مبلغ مالیات بر ارزش افزوده باشد. هدف از این طرح، ایجاد زنجیره‌ای شفاف از تبادلات اقتصادی است؛ اما از آنجا که سامانه مؤدیان هنوز به پایگاه اطلاعات بیمه تأمین اجتماعی متصل نیست، اطلاعات مربوط به تعداد کارکنان، حق بیمه و هزینه‌های نیروی انسانی در این زنجیره دیده نمی‌شود. در گام بعد، همان بنگاه باید همه اطلاعات مربوط به کارکنان خود، شامل شماره بیمه، دستمزد و کد کارگاه را در «درگاه خدمات کارفرمایان تأمین اجتماعی» مجدداً ثبت کند. با وجود آنکه اطلاعات هویتی کارکنان در سامانه مالیاتی موجود است، هیچ تبادل داده‌ای میان دو نهاد انجام نمی‌شود. در نتیجه، هرگونه تغییر در اطلاعات کارکنان (مانند مرخصی یا تعدیل نیرو) باید در هر دو سامانه جداگانه ثبت شود. به دلیل ناهماهنگی میان فرمت داده‌ها، گاهی اطلاعات حقوق و مزایا که در سامانه بیمه ثبت شده، با هزینه‌های پرسنلی گزارش شده در سامانه مالیاتی تطبیق ندارد. در نتیجه، سازمان مالیاتی ممکن است هزینه‌های حقوق را به عنوان «غیرقابل قبول مالیاتی» رد کند، در حالی که همان رقم به طور رسمی در سامانه بیمه تأیید شده است. این مغایرت‌ها علاوه بر افزایش بار مالیاتی، باعث تشکیل پرونده‌های غیرضروری در هیئت‌های حل اختلاف شده است. از سوی دیگر، مشکل بنیادین در این میان، نبود شناسه واحد برای بنگاه‌ها است. هر دستگاه از شناسه مخصوص خود استفاده می‌کند؛ سازمان مالیاتی از «کد اقتصادی»، تأمین اجتماعی از «کد کارگاه»، و وزارت صمت از «شناسه ملی بنگاه» به دلیل فقدان تطابق میان این شناسه‌ها، هیچ نهاد بالادستی نمی‌تواند تصویری جامع از وضعیت اشتغال، تولید و درآمد یک بنگاه ارائه دهد. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، شناسه واحد کسب و کار ابزار اصلی پیوند میان سامانه‌های مالیاتی و بیمه‌ای است، اما در ایران هنوز این زیرساخت اجرا نشده است.



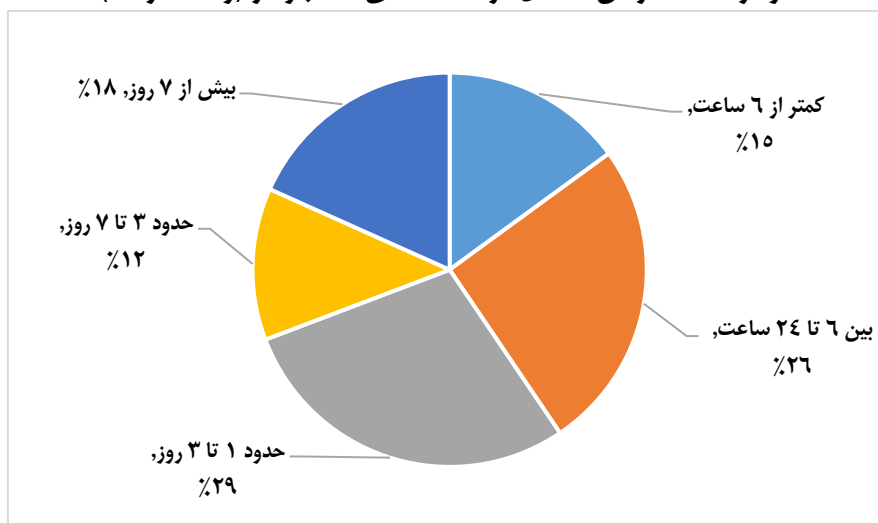
از زاویه‌ای دیگر، بر اساس اظهارات ۴۸۱ فعال اقتصادی شرکت‌کننده در نظر سنجی که نسبت به عملکرد سامانه‌های کسب و کار کاملاً ناراضی، ناراضی و بدون نظر می باشند، پنج چالش عمده سامانه‌های کسب و کار "عدم امکان ورود یا کندی سامانه در ساعات پرتراфик"، "طولانی شدن فرآیند استعلام‌ها و دریافت پاسخ از سایر دستگاه‌ها"، "قطعی کامل سامانه در زمان انجام فرآیندها"، "اختلال در وب‌سرویس‌ها یا زیرسامانه‌های مرتبط" و "عدم پاسخ‌گویی مناسب پشتیبانی فنی یا مرکز تماس سامانه" می باشد.

نمودار ۵. عمده‌ترین چالش فعالان اقتصادی در استفاده از سامانه‌های کسب و کار (واحد: درصد فراوانی از کل پاسخ‌ها)



همچنین، طولانی شدن مدت زمان اختلال و قطعی سامانه‌ها از مهم‌ترین چالش‌های فعالان اقتصادی در استفاده از سامانه‌های کسب و کار برای انجام امور روزمره است. طبق نتایج نظر سنجی، ۳۰ درصد از فعالان اقتصادی شرکت‌کننده اعلام کرده‌اند که اختلال در سامانه‌های کسب و کار به‌طور متوسط بیش از ۳ روز در ماه به طول می‌انجامد.

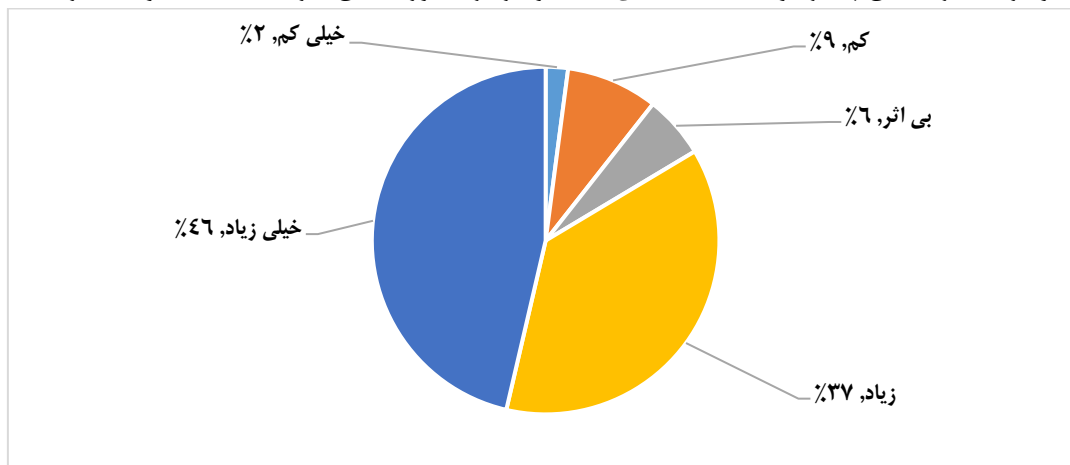
نمودار ۶. مدت زمان اختلال در سامانه‌های کسب و کار (واحد: درصد)





از سوی دیگر، نبود یکپارچگی و تعامل‌پذیری لازم بین سامانه‌های کسب و کار، استفاده از سامانه را برای فعالان اقتصادی با دشواری‌های فراوانی مواجه کرده است. بر اساس اظهارات ۸۴ درصد از پاسخ‌دهندگان، اثر فقدان پنجره واحد سامانه‌های کسب و کار بر سخت‌تر شدن فرآیند کار با سامانه‌ها، زیاد و بسیار زیاد ارزیابی شده است.

نمودار ۷. اثر فقدان پنجره واحد سامانه‌های کسب و کار بر دشواری شدن کار با سامانه‌ها (واحد: درصد)



۴-۲. مطالعه موردی سامانه‌های کسب و کار

الف. سامانه جامع تجارت

سامانه جامع تجارت با هدف تسهیل شرایط تجارت و کاهش چالش‌های ناشی از تعدد نهادهای دخیل و عدم هماهنگی میان آن‌ها در سال ۱۳۹۵ در دسترس فعالان حوزه تجارت قرار گرفت. مهم‌ترین هدف از استقرار این سامانه، یکپارچه‌سازی فرآیندهای تجاری و ممانعت از پیچیدگی‌های بروکراتیک و طولانی‌شدن مراحل گمرکی بود، اگرچه این سامانه در عمل با چالش‌های مواجهه است که از اثر بخشی آن در حد قابل توجهی کاسته است.

▪ مستندات قانونی استقرار سامانه جامع تجارت

- قانون تجارت الکترونیک، مصوب سال ۱۳۸۲: این قانون به عنوان پایه‌ای‌ترین مقررات حاکم بر معاملات الکترونیکی در ایران، شفافیت معاملات آنلاین، اعتبار اسناد الکترونیکی، حفاظت از اطلاعات شخصی و تضمین صحت معاملات را تضمین می‌کند. تمام اسناد و مدارک الکترونیکی با امضای معتبر، همانند اسناد کاغذی اعتبار قانونی دارند.

- بند (د) ماده (۳) اساسنامه مرکز توسعه تجارت الکترونیکی، مصوب سال ۱۳۸۸: تسهیل تجارت از طریق استفاده

از ابزارها، مدل‌ها و استانداردهای تجارت الکترونیکی ملی و بین‌المللی و ایجاد پنجره واحد تجاری

- ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، مصوب سال ۱۳۹۱: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی ربط، ظرف شش ماه پس از لازم الاجراء شدن این قانون، فرآیند تجارت خارجی اعم از واردات و صادرات کالا و خدمات و



- صدور اسناد و مدارک مربوط از قبیل گواهی مبدأ، فرمهای تجاری، گواهی های بهداشت و استاندارد، اعتبار اسنادی، ثبت سفارش، پروانه گمرکی و بیمه نامه، بدون نیاز به مراجعه حضوری ذی نفع را به صورت الکترونیکی درآورد.
- ماده (۵) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب سال ۱۳۹۲: دولت مکلف است به منظور پیشگیری از ارتکاب قاچاق و شناسایی نظام مند آن با پیشنهاد ستاد و پس از ابلاغ رئیس جمهور سامانه های الکترونیکی و هوشمند جدید مورد نیاز جهت نظارت بر فرآیند واردات، صادرات، حمل، نگهداری و مبادله کالا و ارز را ایجاد و راه اندازی نماید. کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی مکلف به رعایت احکام این قانون مربوط به سامانه های راه اندازی شده می‌باشند و اشخاص حقیقی متخلف به محرومیت از اشتغال به حرفه خود تا یک سال و اشخاص حقوقی به ممنوعیت از فعالیت تجاری تا شش ماه محکوم می‌شوند.
- بند (الف) ماده (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب سال ۱۳۹۲: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاههای ذی ربط اقدام به تهیه، اجراء و بهره برداری از سامانه نرم افزاری جامع یکپارچه سازی و نظارت بر فرآیند تجارت نماید.
- آیین نامه اجرایی مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۱۳۹۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی، ایجاد و بهره‌برداری از ۷ سامانه اصلی به شرح زیر را تکلیف کرده است:

۱. سامانه جامع تجارت
۲. سامانه جامع انبارها و مراکز نگهداری کالا
۳. سامانه شناسه کالا
۴. سامانه سنجش اعتبار و رتبه‌بندی اعتباری
۵. پرتال ارزی یا نظام یکپارچه معاملات ارزی (نیما)
۶. سامانه جامع حمل و نقل
۷. سامانه جامع امور گمرکی

شایسته ذکر است، بسترهای قانونی فوق‌الاشاره، اگرچه هدف اصلی تسهیل و الکترونیکی سازی فرآیندهای تجاری را دنبال می‌کنند. لیکن به استناد مواد (۵) و (۶) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و آیین‌نامه‌های مربوطه، نقش سامانه جامع تجارت از مقام مجری و تسهیل کننده به مقام ناظر و کنترل گر تغییر کرده است و از همین رو در حد قابل توجهی از اثربخشی سامانه در تسهیل تجارت کاسته شده است.

- **هدف از استقرار و راه اندازی سامانه جامع تجارت:** تجمیع و یکپارچه سازی فرآیندهای مرتبط با تجارت خارجی کشور در یک بستر واحد و فراهم آوردن تسهیلات لا برای انجام امور تجاری، ایجاد شفافیت در فرآیندهای تجاری، مقابله با فساد و قاچاق، کاهش بوروکراسی اداری، تسهیل فعالیت‌های بازرگانی و تسریع در فرآیندهای اظهار، ترخیص و حمل و نقل کالا
- **متولی سامانه جامع تجارت:** مرکز توسعه تجارت الکترونیکی وابسته به وزارت صنعت، معدن و تجارت



▪ **حوزه فعالیت سامانه جامع تجارت:** این سامانه تمام زنجیره تجارت (واردات، صادرات، حمل و نقل، انبارداری، امور گمرکی، ثبت سفارش، و تبادلات ارزی) را در بر می‌گیرد. لیکن به علت عدم اتصال سامانه جامع انبارها، حمل و نقل، گمرک و سامانه ارزی بانک مرکزی به سامانه فرایند اجرای سامانه در مراحل مختلف فعالیت های تجاری با کندی مواجه است.

▪ چالش‌های سامانه جامع تجارت برای فعالان اقتصادی

- قطعی‌های مکرر و عدم دسترسی پایدار در برخی ساعات
- اختلال در استعلام دستگاه‌های مجوز دهنده به منظور صدور و تمدید کارت بازرگانی
- عدم اتصال سامانه گمرک به سامانه جامع تجارت به منظور بروز رسانی اطلاعات کوتاژهای وارداتی
- عدم یکپارچگی و ناهماهنگی در تبادل داده با سایر سامانه‌های مرتبط حوزه تجارت مانند سامانه جامع انبارها، گمرک، بانک مرکزی، سامانه مودیان مالیاتی و... که موجب طولانی شدن زمان استعلامات و توقف و کندی فرایندهای تجاری و در نتیجه افزایش زمان ماندگاری کالا در گمرکات شده است.
- اعلام خطاهای مکرر در مورد محل های تأمین ارز و تغییر آنها
- اعلام خطاهای متعدد برای یک موضوع با هر بار اقدام
- زمان بر بودن ایجاد سر فصل جدید به منظور دریافت شناسه کالا، بیش از ۷۰ روز
- محدودیت ثبت سفارش و یا ویرایش و یا تمدید به دلیل اجرای طرح بهینه‌سازی مصارف ارزی
- عدم پاسخگویی و راهنمایی لازم برای رفع مشکل یا حداقل تشریح علت خطا

ب. سامانه مودیان مالیاتی

سامانه مودیان مالیاتی با ارائه امکان ثبت لحظه‌ای و الکترونیکی صورتحساب‌های فروش، اطلاعات مالیاتی را به صورت یکپارچه و سیستمی در اختیار سازمان امور مالیاتی قرار می‌دهد. این امر منجر به کاهش فعالیت‌های غیرشفاف، کاهش خطاهای انسانی در محاسبات مالیاتی و تسریع در فرآیند رسیدگی و صدور برگ تشخیص مالیاتی می‌شود. همچنین، با اجرای این سامانه، نیاز به ارائه دستی فاکتورها و گزارش‌های عملکرد در پایان دوره‌های مالی کاهش یافته و فرآیند اظهارنامه‌نویسی ساده‌تر و دقیق‌تر شده است.

▪ مستندات قانونی استقرار سامانه مودیان مالیاتی: قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مودیان مصوب

مهرماه ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی، اصلی‌ترین پایه حقوقی استقرار و اجرای این سامانه است. مطابق با ماده ۳ این قانون سازمان امور مالیاتی مکلف شد ظرف حداکثر ۱۵ ماه از لازم الاجرا شدن قانون، زیرساخت‌های لازم برای راه اندازی سامانه مؤدیان را ایجاد نماید. با عنایت به آنکه اجرای این قانون برای اشخاص تجاری حقیقی (صاحبان مشاغل) به دلیل پیچیدگی‌های فنی، مشکلات دسترسی به زیرساخت‌های لازم و عدم آشنایی کافی با الزامات فناوری، با دشواری‌هایی مواجه بود. در واکنش به این شرایط و به منظور تعدیل فشارهای وارده، قانون «تسهیل تکالیف مؤدیان جهت اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان» توسط قانونگذار در تاریخ ۲۳ آبان ماه ۱۴۰۲ به تصویب رسید و به موجب ماده ۳ این قانون، زمانبندی جدیدی برای اتصال مؤدیان به سامانه مؤدیان تعیین



گردید و درعین حال، برخی از احکام قانون اولیه از جمله جرمه‌های موضوع ماده (۲۲) قانون را به طور موقت تعلیق شد. براساس این اصلاحیه، صورتحساب‌هایی که تا پایان سال ۱۴۰۳ خارج از سامانه مودیان صادر میشوند، به صورت موقت قابل قبول محسوب شده و مودیان فرصت یافتند بدون نگرانی از جرائم سنگین، فرایند تطبیق خود با سامانه را تکمیل کنند.

▪ هدف از استقرار و راه اندازی سامانه مودیان مالیاتی

- پیشگیری از فرار مالیاتی و تقلب در معاملات مالیاتی
- افزایش درآمد مالیاتی، کاهش تخلفات و ارتقای عدالت مالیاتی
- کاهش نیاز به فرآیندهای دستی و ساده‌سازی امور مالیاتی

▪ متولی سامانه مودیان مالیاتی: سازمان امور مالیاتی

- حوزه فعالیت سامانه مودیان مالیاتی: حوزه فعالیت‌های این سامانه شامل ثبت تراکنش‌های اقتصادی، صدور صورتحساب الکترونیکی، استعلام اعتبار مودیان و ارتباط با سامانه‌های دیگر دولتی است.

▪ چالش‌های سامانه مودیان مالیاتی برای فعالان اقتصادی

- عدم ارتباط برخط و لحظه‌ای سامانه مودیان مالیاتی با سامانه جامع تجارت: عدم اتصال برخط سامانه مودیان مالیاتی به سامانه جامع تجارت موجب تأخیر در ثبت اطلاعات و رفع تعهدات ارزی شده است و از این گذر مودیان با مشکلاتی در روند رسیدگی به پرونده‌های مالیاتی خود مواجه می‌باشند.
- تعدد و تکرار ورود اطلاعات مشابه در سایر سامانه‌های: به دلیل عدم اتصال سامانه مودیان مالیاتی به برخی از سامانه‌ها از جمله سامانه جامع تجارت و سامانه تأمین اجتماعی، فعالان اقتصادی باید اطلاعات مالی و تجاری خود را جداگانه در هر یک از این سامانه‌ها وارد کنند. عدم اتصال سامانه مودیان مالیاتی به این سامانه‌ها باعث افزایش زمان و هزینه‌های عملیاتی و احتمال بروز خطا در ثبت اطلاعات شده است.
- الزام تمامی مودیان به صدور صورتحساب الکترونیکی در سامانه مودیان مالیاتی: مطابق با بند (غ) تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۴، تنها صورتحساب‌هایی که از ابتدای دی‌ماه ۱۴۰۴ در بستر سامانه مودیان صادر شده باشند، از حیث اعتبار مالیات بر ارزش افزوده، قابل پذیرش خواهند بود. اما برخی از فعالان اقتصادی به دلیل عدم وجود زیرساخت‌های لازم نظیر دسترسی به شبکه اینترنت، امکان ثبت فاکتور در سامانه مودیان را ندارند و یا فراخوان مالیات بر ارزش افزوده برای آنها انجام نشده است. این الزام به ثبت فاکتور الکترونیکی از ابتدای دی‌ماه ۱۴۰۴ باعث ایجاد مشکلات جدی در انجام تکالیف مالیاتی، تضییع حقوق مودیان، افزایش دعاوی و بروز مشکلات اجرایی گسترده خواهد شد.
- ابهام در تداخل و تجمیع جرائم قانونی در سامانه مودیان مالیاتی: با توجه به تعدد مقررات ناظر بر تخلفات مالیاتی، از جمله ماده ۲۲ قانون سامانه مودیان، جزء (۳) بند (ب) ماده ۲۶ و ماده ۳۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده، این ابهام وجود دارد که در صورت وقوع تخلف، آیا جرائم مقرر در این مواد به صورت هم‌زمان و جمعی قابل اعمال



هستند یا باید تنها یکی از جرائم اعمال شوند و اعمال هم‌زمان با اصولی مانند منع جمع مجازات یا تعدد معنوی مغایر است. این ابهام، موجب بروز اختلافات گسترده، دعاوی متعدد و عدم وحدت رویه در رسیدگی‌ها خواهد شد.

- عدم اعلام فهرست مودیان معاف از مالیات بر ارزش افزوده: تمامی اشخاص حقوقی مکلف به عضویت و صدور صورتحساب الکترونیکی در سامانه مودیان می‌باشند، اما برخی از اشخاص حقیقی طبق ماده (۱۴) قانون مکرر پایانه های فروشگاهی مکلف به عضویت در سامانه مودیان و صدور صورتحساب الکترونیکی نیستند، اما تاکنون فهرست اشخاص غیر مشمول حقیقی از سوی سازمان امور مالیاتی کشور منتشر نشده است.

ج. سامانه تدارک الکترونیکی دولت (ستاد)

سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) کانال دسترسی فعالان بخش خصوصی به بزرگترین بازار کار و بزرگترین مشتری کشور را فراهم می‌آورد. چراکه بر اساس آمارهای رسمی در سال ۲۰۲۳ خریدهای انجام شده توسط بخش دولتی ۱۳.۲۱ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را به خود اختصاص داده است. اگرچه راه اندازی از این سامانه گام مثبتی در راستای شفاف سازی و فرصت حضور برابر بخش خصوصی در انواع معاملات، افزایش بهره‌وری و استفاده بهینه از زمان و مستندات در فرآیند ارجاع کار محسوب می‌شود و اکنون کلیه فعالان بخش خصوصی و مشخصاً صنعت احداث و انرژی، اعم از پیمانکاران، مشاوران، سازندگان قطعات و ابنیه پیش‌ساخته و دیگر صنوف صنعت احداث که متقاضی انجام معامله با بخش دولتی و عمومی هستند باید در این سامانه ثبت نام کرده و روند مترتب در سامانه را اجرا نمایند، اما این سامانه دچار مجموعه‌ای از چالش‌ها در طراحی و اجرا است که در عمل باعث کاهش اثربخشی و افزایش هزینه‌های مبادله شده است.

▪ مستندات قانونی استقرار سامانه ستاد:

- مصوبه هیئت وزیران به شماره ۱۱۰۰۰۹ / ت ۴۴۸۹۷ ن مورخ ۱۳۸۹/۵/۱۹: مکانیزه نمودن کلیه مراحل معاملات دستگاه‌های اجرایی دولت
- تبصره (۵) ماده (۱۶۹) قانون اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴: استقرار و راه‌اندازی سامانه انجام معاملات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای مدیریت انجام کلیه مراحل مناقصات و مزایده‌ها و ایجاد دسترسی بر خط سازمان امور مالیاتی
- ماده ۵۰ احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۶/۰۱/۱۶: ثبت نام دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و دیگر معامله‌کنندگان بخش عمومی، از جمله دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنان مستلزم ذکر یا تصریح نام است و کلیه مؤسسات دولتی یا عمومی غیردولتی، طبق برنامه زمانبندی مورد تأیید هیأت وزیران در سامانه ستاد

▪ هدف از استقرار و راه اندازی سامانه ستاد: افزایش کارایی، شفافیت و سلامت معاملات دولتی

▪ متولی سامانه ستاد: مرکز توسعه تجارت الکترونیکی ذیل وزارت صنعت، معدن و تجارت



▪ **حوزه فعالیت سامانه ستاد:** انجام تمام مراحل معاملات دولتی مانند درخواست استعلام، فراخوان، توزیع و دریافت اسناد، گشایش الکترونیکی پاکت‌ها یا پیشنهادهای، انعقاد قرارداد و داد و ستد وجوه و تضمینات و الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد به صورت الکترونیکی

▪ چالش‌های سامانه تدارک الکترونیکی دولت برای فعالان اقتصادی

- عدم تعامل‌پذیری و تبادل اطلاعات بین پایگاه ملی مناقصات و سامانه ستاد: پایگاه ملی مناقصات که متولی آن سازمان برنامه و بودجه کشور به‌عنوان یک سامانه اطلاع‌رسانی و نظارتی، آگهی‌های مناقصات و مزایادات دولتی را از سامانه ستاد و دستگاه‌های مختلف جمع‌آوری و منتشر می‌کند و سامانه ستاد به عنوان بستر اصلی انجام معاملات، مناقصات و مزایادات دولتی، تمام فرآیندهای خرید، مناقصه و تامین کالا و خدمات دولتی در آن ثبت و انجام می‌شود. عدم تعامل‌پذیری بین سامانه ستاد و پایگاه ملی مناقصات، موجب شده تبادل اطلاعات عمدتاً به‌صورت دستی یا با تأخیر انجام شود و پایگاه ملی مناقصات در ایفای نقش اصلی خود را در نظارت و اطلاع‌رسانی کامل ناکام بماند و بیشتر به یک سامانه اطلاع‌رسانی تبدیل شود. همچنین، به واسطه وجود این دو سامانه مناقصه‌گر برای برگزاری مناقصه ملزم به ورود اطلاعات یکسان هم در سامانه ستاد و هم پایگاه ملی مناقصات است و این مسئله علاوه بر آنکه نارضایتی مناقصه‌گران را به دنبال داشته است، شفافیت فرآیند معاملات را کاهش داده است.

- عدم ارتباط مستقیم و برخط سامانه ساجار و سایر سامانه‌های تخصصی دستگاه‌ها و سازمان‌ها: یکی از مهم‌ترین ضعف‌های عملیاتی سامانه ستاد، عدم اتصال برخط با سامانه ساجار (سامانه توانمندی پیمانکاران) و سایر سامانه‌های بالادستی است. عدم تبادل اطلاعات برخط درباره ظرفیت و صلاحیت پیمانکاران موجب شده داده‌های ظرفیت صلاحیت شرکت‌ها غیرواقعی یا سلیقه‌ای در سامانه ستاد اعمال گردد. برخی شرکت‌ها بدون برخورداری از ظرفیت مجاز، امکان ورود به فرآیند مناقصه را پیدا کنند و در مقابل، شرکت‌های دارای توانمندی واقعی به دلیل ثبت نشدن اطلاعات، به‌ناحق از فرآیند رقابت کنار گذاشته شوند. همچنین، عدم تعامل‌پذیری سامانه ستاد با سایر سامانه‌های مرتبط نظیر سامانه توانیران، سامانه ساجار، پایگاه ملی مناقصات و سامانه وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، باعث شده فرآیند استعلامات و معاملات دولتی زمان‌بر و پیچیده گردد، فرآیند نظارت بر معاملات عمومی را دشوار شود و شفافیت در فرآیند تدارکات دولتی کاهش یابد.

تعدد و تکرر ورود اطلاعات در سامانه ستاد: فقدان ارتباط سیستمی کامل و تبادل داده بین سامانه ستاد و سایر پایگاه‌ها و سامانه‌های اطلاعاتی مربوطه، موجب شده برخی اطلاعات پایه همچون مشخصات پیمانکاران، اطلاعات معاملات و مجوزها، مدارک و تاییدیه‌های قانونی برای هر پروژه یا معامله ر چند سامانه به‌صورت دستی وارد شود.

- عدم هوشمندی موتو جستجو و نقص در پارامترهای جستجوی سامانه ستاد: در سامانه ستاد بسته به اینکه نحوه نگارش در سرچ به چه صورت باشد، کاربر با نتایج جستجوی متفاوتی مواجه می‌شود. به عنوان مثال اینکه ثبت شود "شیر آلات"، "شیرآلات" و یا "شیرالات" نتایج جستجو متفاوت است و اگر مناقصه‌گر در زمان ورود اطلاعات سهوی یا عمدی کلمه ای را اشتباه بنویسد به عنوان مثال "آب و فاضلاب" یا "آب وفاضلاب" یا "آب وفضلاب" موجب میشود پیمانکاری که کلمه "آب و فاضلاب" را به درستی سرچ می‌کند، فراخوان را در نتیجه جستجو نیابد و



از شرکت در فراخوان باز بماند. همچنین، پارامترهای جستجوی موجود در سامانه ستاد بیشتر به صورت ساده و پایه‌ای طراحی شده‌اند و امکان جستجوی ترکیبی یا پیشرفته (مثلاً بر اساس چند فیلتر همزمان) به‌طور کامل وجود ندارد. عدم هوشمندی موتور جستجو باعث شده کاربران برای یافتن اطلاعات مورد نیاز خود مجبور به انجام جستجوهای مکرر باشند و نتوانند به راحتی و سرعت به اطلاعات مورد نیاز دسترسی پیدا کنند.

- ضعف در پیاده‌سازی کامل اصول قانونی در بستر سامانه: باوجود آنکه طی سال‌های اخیر، قوانین متعدد در حوزه معاملات و لزوم الکترونیکی شدن فرآیندها تصویب شده‌اند، اما بخش قابل توجهی از ظرفیت‌های قانونی اجرایی نشده است. سامانه ستاد در بسیاری از موارد تنها نقش «ثبت اطلاعات» را ایفا کرده و اجرای کامل و هوشمندانه معاملات در آن خبری نیست، حتی یک محاسبه ساده تضمین که می‌تواند جلوی بسیاری از خطاهای اجرایی را بگیرد در آن پیش بینی نشده است. برخی تفسیرهای اشتباه از قانون در سامانه، گاهی برداشت یا تفسیر خاصی از مواد قانونی را القا می‌کند؛ این در حالی است که آن برداشت: یا با متن قانون منطبق نیست، یا ریشه در برداشت نادرست از قانون در طراحی سامانه دارد. نتیجه آنکه بسیاری از فرصت‌های قانونی قابل استفاده در معاملات از بین رفته‌اند.

- اختلاف برداشت در مقررات عمومی و مشترک بین معاملات کوچک/متوسط و معاملات عمده: یکی دیگر از خلأهای مهم سامانه ستاد، تفاوت در برداشت و پیاده‌سازی مقررات عمومی معاملات کوچک و متوسط در مقابل معاملات بزرگ است. این تفاوت، از نظر ماهیت اجرایی هیچ توجیه منطقی ندارد زیرا ماهیت خود معامله، فارغ از تفاوت در تشریفات ارجاع کار در هر سه نوع معامله یکسان است، مثلاً موضوعی مانند ایرانکد اصول قانونی یکسانی دارد و مستقل از نصاب معاملات است اما در سامانه ستاد تفسیرهای متفاوت از قانون اعمال شده است و سامانه، برخی موارد مشترک بین معاملات کوچک و متوسط را با منطق متفاوتی از معاملات بزرگ پیاده‌سازی کرده و این عدم هماهنگی موجب شده در برخی بخش‌ها، سامانه برای معاملات کوچک/متوسط یک خوانش از قانون ارائه دهد و برای معاملات عمده خوانش دیگری ارائه کند.

- عدم ارائه بخش قابل توجهی از معاملات دستگاه‌های دولتی در سامانه ستاد
- تسلط ناکافی یا کم اطلاعی تیم کارشناسی فنی پشتیبان سامانه نسبت به قوانین و مقررات
- عدم امکان ثبت و طرح اعتراض و شکایت مطابق قانون برگزاری مناقصات به رئیس دستگاه و هیات رسیدگی به شکایات

- تحمیل هزینه خرید اسناد به دلیل عدم درج رتبه و مبلغ برآورد و ... در صفحه عمومی فراخوان: در بسیاری از موارد مناقصه‌گران باید هزینه خرید اسناد را پرداخت نمایند و سپس متوجه عدم تطابق موارد ذکرشده با شرایط خود می‌شوند.

- فقدان سازوکار برای مشاهده نتایج بازگشایی پاکت‌های مالی و نتیجه تراز نمودن قیمت‌های پیشنهادی در خود سامانه

- عدم امکان گرفتن خروجی PDF، Excel و ... از مناقصه‌ها و مزایده‌های شرکت شده



- عدم امکان مشاهده تاریخچه کامل اقدامات هر مناقصه در پروفایل مناقصه‌گر

د. سامانه توانمندی‌ها و اعلام نیازمندی‌های ایران (توانیران)

سامانه توانیران، زیرساخت اصلی ارجاع کار به شرکت‌های ایرانی و هدایت تقاضا به سمت تولید داخل است. درواقع، این سامانه نقطه اتصال میان تولیدکنندگان داخلی، دستگاه‌های اجرایی و پروژه‌های بزرگ صنعتی است. اطلاعات مندرج در سامانه به‌طور مستقیم بر ارجاع کار دستگاه‌های دولتی به شرکت‌های ایرانی مکان مشارکت در مناقصات، ارزیابی درصد ساخت داخل، تخصیص امتیازات حمایتی و تعیین سیاست‌های خرید دولتی اثرگذار است. به بیان دیگر، توانیران، شناسنامه رسمی و ملی توانمندی‌های ارجاع کار ساخت داخل محسوب می‌شود و خطای این سامانه می‌تواند منجر به حذف تولید داخلی از پروژه‌ها و واگذاری قراردادهای تأمین‌کنندگان خارجی شود. به‌طور خلاصه می‌توان گفت این سامانه:

- بانک اطلاعاتی طرح‌ها (پروژه‌های) تصویب شده دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون (شامل دستگاه‌های اجرایی، بنیادها، بانک‌ها و...)

- بانک اطلاعاتی کالاها و خدمات خارجی مورد نیاز طرح‌ها (پروژه‌های) تصویب شده دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون (شامل دستگاه‌های اجرایی، بنیادها، بانک‌ها و...) و استانداردهای مورد نظر دستگاه‌های اجرایی

- نقش مستقیم در مناقصات: بدون ثبت کالا در این سامانه، بسیاری از تولیدکنندگان امکان حضور در مناقصات وزارتخانه‌ها (نفت، نیرو، صمت، راه) را ندارند. شرکت سازنده پمپ‌های صنعتی در اصفهان گزارش داده که باوجود تولید ۳۸ ساله، به دلیل عدم صدور گواهی در سامانه توانیران، از مناقصه ۷۰۰ میلیاردی شرکت آبشار کنار گذاشته شد.

- نقش کلیدی در کنترل ارزیابی پروژه‌ها: گزارش‌های وزارت نیرو نشان می‌دهد ۴۰ درصد نیاز تجهیزات نیروگاهی باید از داخل تأمین شود. هر گونه خطا در سامانه، مسیر تأمین را مختل کرده و ارزیابی را افزایش می‌دهد.

- شناسنامه رسمی توانمندی‌های ارجاع کار به شرکت‌های ایرانی و ساخت داخل: در حوزه‌هایی مثل ماشین‌سازی، تجهیزات نیروگاهی، صنعت معدن و صنایع نفت، گواهی توانیران به‌عنوان سند اعتبار تولیدکننده تلقی می‌شود.

■ مستندات قانونی استقرار سامانه توانیران

استقرار سامانه توانیران براساس جز (۱) بند (الف) ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی صورت گرفته است. این قانون به‌منظور شناسایی شرکت‌های ایرانی جهت ارجاع کار و میزان توانمندی تولید کالا و خدمات در داخل کشور تدوین شده است. شایسته ذکر است، سامانه توانیران از نظر قانونی، ابزار اصلی تشخیص و حمایت از ارجاع کار به شرکت‌های ایرانی و حمایت از ساخت داخل است؛ اما عدم اجرای درست آن موجب تضعیف همین قانون شده است. بنابراین عملکرد صحیح سامانه تنها یک ابزار اجرایی نیست بلکه یک تعهد قانونی با پیامد اقتصادی و حکمرانی است.

■ هدف قانون حداکثر از استقرار و راه اندازی سامانه توانیران

اهداف کلیدی استقرار سامانه عبارتند از:

- شناسایی شرکت‌های ایرانی جهت ارجاع کار و میزان توانمندی‌های تولید کالا و خدمات در داخل کشور



- مدیریت واردات کالاهای دارای مشابه داخلی
- نظام‌مند کردن ارجاع به شرکت های ایران و ارزیابی ساخت داخل
- کاهش ارزیابی پروژه‌های صنعتی و زیرساختی از طریق هدایت تقاضا به سمت محصولات داخلی
- ایجاد شفافیت در قراردادهای و جلوگیری از دور زدن قانون توسط برخی مجریان پروژه‌ها
- تسهیل اتصال میان پیمانکاران، مشاوران، شرکت‌های تولیدی با مجریان پروژه‌های دولتی و خصوصی
- ایجاد یک پایگاه داده قابل اتکا برای سیاست‌گذاری صنعتی و اقتصاد دانش‌بنیان

■ متولی سامانه توانیران: وزارت صنعت، معدن و تجارت

■ حوزه فعالیت سامانه توانیران

سامانه توانیران در حوزه‌هایی نظیر ثبت توانمندی شرکت‌ها و محصولات داخلی، ثبت درصد ساخت داخل و تأیید توانمندی فنی، ظرفیت تولید و مشخصات مهندسی، هدایت کارفرمایان دولتی و خصوصی به سمت ارجاع کار به شرکت ایرانی و تولید داخل، ایجاد بانک اطلاعاتی ملی در خصوص پیمانکاران و مشاوران کالا و خدمات فعال است. شایسته ذکر است به دلیل **عدم اجرای کامل ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی و آیین نامه‌های اجرایی مربوطه**، پوشش کامل و به‌روز این حوزه‌ها تا کنون محقق نشده است.

■ چالش‌های سامانه توانیران برای فعالان اقتصادی

- اختلال و قطعی سامانه توانیران: در طی یک سال اخیر سامانه توانیران با اختلالات فنی و قطعی دسترسی مواجه شده است، که این موضوع موجب وقفه‌های در ثبت درخواست‌ها، بارگذاری مدارک و استعلام اطلاعات شده و کسب و کارها را در تأمین نیازهای خود از بازار داخل دچار مشکل کرده است.
- عدم راستی آزمایی ادعای تولیدکنندگان درباره توان تولید: به موجب جز (۲) بند (الف) ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت با اخذ نظر از اتاق‌ها، کانون عالی انجمن صنفی و کارفرمایی و تشکل‌های اقتصادی، متولی احصاء فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی-ساخت، فناوری و رتبه بندی تعیین شده است و مکلف شده است این اطلاعات را در سامانه توانیران در دسترس عمومی قرار دهد و به صورت مستمر نسبت به به روز رسانی این اطلاعات اقدام نماید، عدم توفیق وزارت صنعت، معدن و تجارت به اجرای این تکلیف قانونی و نظارت مستمر بر آن موجب شده، صرفاً با اعلام ادعا مبنی بر امکان تولید داخلی یک کالا در سامانه، واردات آن کالا را محدود شود. برای مثال یک شرکت تولیدکننده پمپ خانگی در تبریز، بدون داشتن ظرفیت واقعی تولید صنعتی، با ثبت ادعا در سامانه، واردات پمپ صنعتی ۱۰ برابر بزرگ‌تر را متوقف کرده است. این موضوع منجر به توقف پروژه آبرسانی در دو استان جنوب کشور شود. به عنوان مثال دیگر، با وجود نیاز فزاینده بخش معدن به نوسازی ماشین‌آلات و تجهیزات، شرکت هپکو به عنوان بزرگ‌ترین تولیدکننده داخلی ماشین‌آلات راه‌سازی و معدنی، در سال ۱۴۰۲ تنها ۱۷۲ دستگاه تولید کرده است که پاسخگوی بخش کوچکی از تقاضای صنایع معدنی و



پروژه‌های زیرساختی کشور است. بنابراین، عدم به‌روزرسانی و ظرفیت‌سنجی دقیق در سامانه توانیران، موجب شده کسب و کارهای تولیدی در تأمین نیازهای خود از طریق واردات با مشکل مواجه شوند.

- عدم پیگیری برای اجرای نظام رتبه‌بندی و ارزیابی کیفیت تولیدکنندگان داخلی: بر اساس جز (۴) بند (الف) ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است نسبت به درج رتبه‌بندی تولیدکنندگان کالاها و عرضه کنندگان خدمات و پیمانکاران که توسط مراجع ذی صلاح قانونی غیردولتی، سازمان‌های نظام مهندسی و اتاق ایران انجام شده، در سامانه توانیران که اقدام کند، عدم پیگیری برای اجرای این حکم قانونی تاکنون موجب شده در سامانه توانیران شرکت‌های معتبر و شرکت‌های ضعیف در یک سطح دیده شوند و خریداران و کارفرما نتوانند میان تولیدکنندگان معتبر و کم‌کیفیت تمایز قائل شوند.

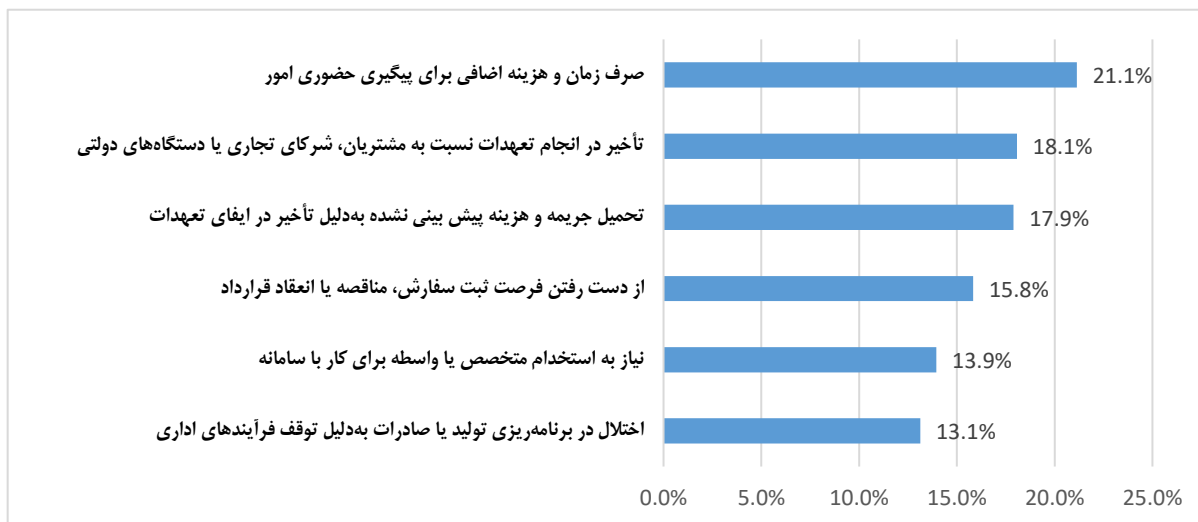
- عدم امکان ثبت شکایات در سامانه و عدم انتشار بروز صورت جلسات هیات نظارت بر قانون: در سامانه توانیران سازوکار مشخص و شفاف برای ثبت اعتراض فعالان اقتصادی در نظر گرفته نشده است. علاوه بر این، با وجود الزام قانون بر شفاف‌سازی و انتشار صورت‌جلسات هیات نظارت بر قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، تنها صورت‌جلسات تا تیر ۱۴۰۳ در سامانه بارگذاری شده‌اند و درباره تصمیمات هیات و وضعیت رسیدگی به شکایات اطلاعات مشخصی در دسترس نیست. این عدم شفافیت باعث سردرگمی فعالان اقتصادی در ثبت اعتراض و پیگیری شکایت شده است و فرآیند تأمین کالا را با کندی مواجه ساخته است.

۵. پیامدهای اختلال در سامانه‌های کسب و کار

بر اساس اظهارات ۴۸۱ فعال اقتصادی که نسبت به عملکرد سامانه‌های کسب و کار اعلام نارضایتی کرده‌اند، عمده‌ترین پیامد اختلال در سامانه‌های کسب و کار صرف زمان و هزینه اضافی برای پیگیری حضوری امور است که با سهم ۲۱.۱ درصد بیشترین فراوانی را در میان پاسخ‌ها به خود اختصاص داده است و در رتبه‌های بعدی، تأخیر در ایفای تعهدات تجاری و مشتریان، تحمیل هزینه‌های پیش‌بینی نشده و جریمه به دلیل تأخیرها در ایفای تعهدات، جذب نیروی متخصص و اختلال در برنامه‌ریزی تولید یا صادرات از پیامدهای منفی اختلال سامانه‌های کسب و کار محسوب می‌شوند. درواقع، تعدد سامانه‌های کسب و کار و ضعف در تعامل‌پذیری و تبادل اطلاعات و اختلال مکرر در برخی از سامانه‌ها موجب شده است، سامانه‌های کسب و کار به جای نقش تسهیل‌کننده در انجام امور، به مانعی در مسیر تولید و تجارت تبدیل شوند و فعالان اقتصادی به جای استفاده از خدمات دولتی به صورت الکترونیکی، مجبور به مراجعه حضوری و مواجهه با بروکراسی اداری شوند. نتایج نظرسنجی تأیید می‌کنند که ضعف عملکرد و تعامل‌پذیری سامانه‌های کسب و کار بر محیط کسب و کار و سهولت انجام امور اثر منفی دارد و تداوم این وضعیت، فعالیت پایدار و رقابت‌پذیر کسب و کارهای را تهدید می‌کند.



نمودار ۸. عمده‌ترین پیامدهای ناشی از اختلال در سامانه‌های کسب و کار (واحد: درصد فراوانی از کل پاسخ‌ها)



۶. راهکارهای عملیاتی

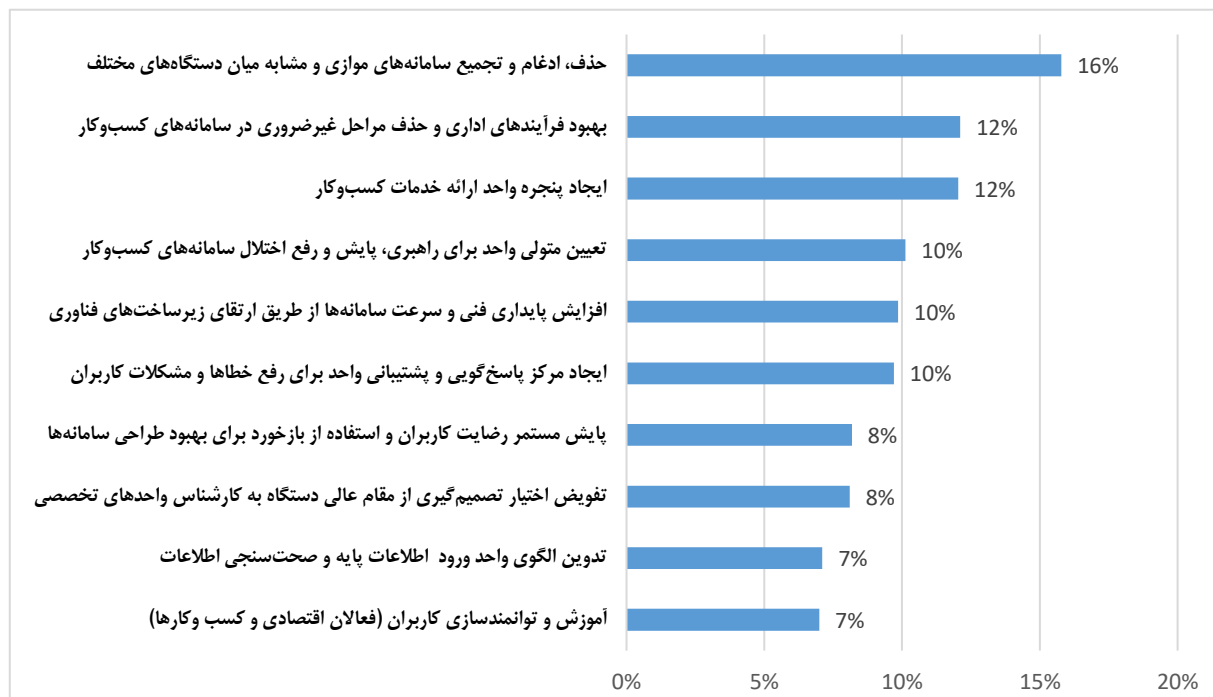
به منظور دستیابی به اجماع در تدوین بسته راهکارهای عملیاتی، از ۵۷۳ فعالان اقتصادی شرکت‌کننده در نظرسنجی سامانه‌های کسب و کار درباره دو محور «مؤثرترین اقدامات برای ارتقای عملکرد و کارایی سامانه‌ها» و «مؤثرترین حمایت‌ها برای کاهش پیامدهای ناشی از اختلال سامانه‌ها بر جامعه فعالان اقتصادی» اخذ نظر گردید.

براساس نتایج به دست آمده، در محور مؤثرترین اقدامات برای ارتقای عملکرد و کارایی سامانه‌های کسب و کار، حذف و تجمیع سامانه‌های موازی و مشابه میان دستگاه‌ها با کسب ۱۶ درصد آراء، در صدر مطالبات فعالان اقتصادی قرار دارد و نشان می‌دهد فعالان اقتصادی یکپارچگی، کاهش پراکندگی نهادی و جلوگیری از تعدد سامانه‌ها را مؤثرترین راهکار برای ارتقای کارایی سامانه‌های کسب و کار می‌دانند. علاوه بر این، اقدامات دیگری همچون بهبود فرآیندهای اداری و حذف مراحل غیرضروری، ایجاد پنجره واحد خدمات کسب و کار، تعیین متولی واحد برای راهبری و رفع اختلال سامانه‌ها و ایجاد مرکز پاسخگویی و پشتیبانی واحد نیز از نگاه فعالان اقتصادی شرکت‌کننده در نظرسنجی، نقش مستقیم و تعیین‌کننده‌ای در ساده‌سازی مسیر دسترسی به خدمات و کاهش زمان و هزینه تعامل با دستگاه‌ها دارند.

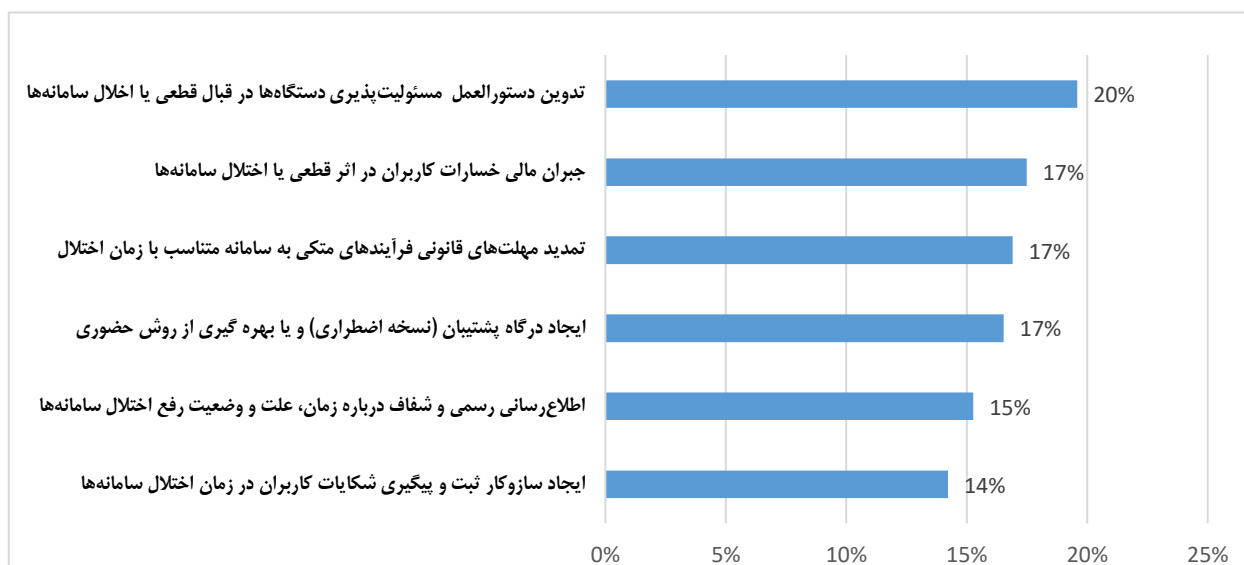
در محور دوم، «مؤثرترین حمایت‌ها برای کاهش پیامدهای ناشی از اختلال سامانه‌های کسب و کار»، مهم‌ترین انتظار فعالان اقتصادی تدوین دستورالعمل شفاف برای مسئولیت‌پذیری دستگاه‌ها در زمان بروز اختلال است که با ۲۰ درصد آراء بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است و بر ضرورت ایجاد چارچوبی الزام‌آور برای پاسخگویی و جبران خسارات تأکید می‌کند. همچنین، جبران مالی خسارات کاربران در اثر قطعی و اختلال سامانه‌ها، تمدید مهلت‌های قانونی فرآیندهای وابسته به سامانه‌ها و ایجاد درگاه پشتیبان یا امکان ارائه خدمات حضوری از جمله حمایت‌های کلیدی مورد انتظار جامعه فعالان اقتصاد شرکت‌کننده در نظر سنجی می‌باشند که تأکید کسب و کارها به جبران ضرر، کاهش تبعات تأخیر و وجود مسیر جایگزین در زمان اختلال را به سیاست‌گذاران منعکس می‌کند.



نمودار ۹. مؤثرترین اقدامات برای بهبود عملکرد سامانه‌های کسب و کار (واحد: درصد فراوانی از کل پاسخ‌ها)



نمودار ۱۰. مؤثرترین حمایت‌ها برای کاهش پیامدهای ناشی از اختلال سامانه‌ها (واحد: درصد فراوانی از کل پاسخ‌ها)



با توجه به مراتب فوق و در راستای ارتقای عملکرد سامانه‌های کسب و کار و کاهش پیامدهای ناشی از اختلال سامانه‌های کسب و کار بر جامعه فعالان اقتصادی راهکارهای عملیاتی در سطح کلان و به تفکیک چهار سامانه بررسی شده در گزارش، عبارت است از:



۱-۶. راهکارهای عملیاتی برای ارتقای عملکرد سامانه‌ها در سطح کلان

چالش‌ها	راهکارهای عملیاتی در سطح کلان
تعدد سامانه‌ها کسب و کار فقدان متولی واحد پایش و نظارت بر عملکرد سامانه‌ها	- در اجرای بند «پ» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت که بر "تهیه و اجرای برنامه عملیاتی استقرار و پیاده‌سازی چرخه هوشمندسازی، اصلاح فرایندها و استقرار نظام حکمرانی داده‌محور حداکثر ظرف یک‌سال از تاریخ لازم‌الاجرا شدن قانون تأکید دارد"، وزارت امور اقتصاد و دارایی به‌عنوان دبیرخانه هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق‌های سه‌گانه ایران، تعاون و اصناف، نسبت به شناسایی و اصلاح رویه‌ها و فرایندهای موازی یا متعارض با عملکرد سامانه‌های کسب و کار در حوزه‌های تولید (کالا و خدمات) و تجارت (داخلی و خارجی) اقدام نماید.
	- در اجرای بند «ت» ماده (۱۰۷) قانون برنامه هفتم پیشرفت که "دستگاه‌های اجرایی را مکلف به طراحی و راهبری سامانه‌های مشترک در واحدهای ستادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی مستقل و حذف سامانه‌های موازی در چارچوب برنامه تحول رقومی (دیجیتال) می‌نماید"، وزارت امور اقتصاد و دارایی به‌عنوان دبیرخانه هیأت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار با همکاری تمامی دستگاه‌های اجرایی و اتاق‌های سه‌گانه ایران، تعاون و اصناف، آیین‌نامه ساماندهی سامانه‌های کسب و کار را با رویکرد ادغام و حذف سامانه‌های موازی کسب و کار، گسترش تعامل‌پذیری و تبادل اطلاعات، باز مهندسی فرایندها و معماری یکپارچه سامانه‌های حوزه تولید (کالا/خدمات) و تجارت (داخلی و خارجی) و با اولویت رفع چالش‌های فراروی فعالان اقتصادی در سامانه جامع تجارت، سامانه مودیان مالیاتی، سامانه تأمین اجتماعی، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) و سامانه توانمندی‌ها و اعلام نیازمندی‌های ایران (توانیران) تدوین کند و جهت تصمیم‌گیری و تصویب به هیأت وزیران ارسال نماید.
ورود تکراری اطلاعات و عدم اتصال سامانه‌های جهت تبادل اطلاعات	- با هدف ساماندهی و انسجام‌بخشی به نظام تبادل اطلاعات پایه و در راستای اجرای ماده (۳) قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی که کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی را موظف کرده است "در تصمیم‌گیری‌های خود به استثنای امر قضاء نسبت به اعمال سیاست‌ها و راهبردهای کلان و نظارت و مدیریت بر نحوه نگهداری، پردازش، دسترسی، یکپارچه سازی، امنیت و به‌ویژه تبادل و به اشتراک گذاری داده‌ها و اطلاعات موضوع این قانون اقدام نماید"، کارگروه تعامل پذیری دولت الکترونیکی با مشارکت کلیه دستگاه‌های اجرایی متولی پایگاه‌های اطلاعاتی پایه موظف است، نسبت به تدوین و ارائه «الگوی جامع دریافت و تبادل اطلاعات پایه» و تعیین «نظام دسترسی دستگاه‌های اجرایی به اطلاعات پایه» اقدام نماید.
	- با هدف گسترش تعامل‌پذیری و تبادل اطلاعات سامانه‌های حوزه کسب و کار، مرکز ملی تبادل اطلاعات وزارت ارتباطات و فناوری ارتباطات با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی ربط از جمله سازمان توسعه تجارت، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، شرکت بورس کالای ایران و ...، راساً اقدامات لازم را برای اتصال سامانه‌های بانک مرکزی، سازمان امور مالیاتی و گمرک جمهوری اسلامی ایران (شامل سامانه‌های تجارت فرامرزی، جامع گمرکی و جامع انبارها) به سامانه جامع تجارت و



چالش‌ها	راهکارهای عملیاتی در سطح کلان
تحلیل خسارت‌های غیر قابل پیش‌بینی به فعالان اقتصادی	نیز اتصال سامانه توانمندی پیمانکاران (ساجار) و سامانه توانمندی‌ها و اعلام نیازمندی‌های ایران (توانیران) به سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) را حداکثر تا پایان سال ۱۴۰۴ به عمل آورد. - در اجرای ماده (۷۸) قانون تجارت الکترونیکی که مقرر داشته است "هر گاه در بستر مبادلات الکترونیکی در اثر نقص یا ضعف سیستم مؤسسات خصوصی و دولتی، به جز در نتیجه قطع فیزیکی ارتباط الکترونیکی، خسارتی به اشخاص وارد شود، مؤسسات مزبور مسؤول جبران خسارات وارده می‌باشند مگر اینکه خسارات وارده ناشی از فعل شخصی افراد باشد که در این صورت جبران خسارات برعهده این اشخاص خواهد بود" و با هدف تعیین چارچوبی مشخص برای مسئولیت‌پذیری متولیان سامانه‌های کسب و کار در قبال اختلال رخ داده و شفاف سازی فرآیند اطلاع‌رسانی و جبران خسارت، وزارت امور اقتصاد و دارایی با هماهنگی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و همکاری کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و اتاق‌های بازرگانی، تعاون و اصناف ایران موظف است، آیین‌نامه نحوه جبران خسارت در قبال اختلال سامانه‌های کسب و کار را تا پایان سال ۱۴۰۴ تدوین و جهت تصویب به هیات وزیران ارسال نماید.

۶-۲. راهکارهای عملیاتی برای ارتقای عملکرد به تفکیک چهار سامانه کسب و کار

سامانه‌ها	راهکارهای عملیاتی
سامانه جامع تجارت	- سازمان توسعه تجارت با همکاری ستاد قاچاق کالا و ارز اقدامات مقتضی را برای <u>اتصال سامانه‌های گمرک (تجارت فرامرزی و جامع انبارها)، بانک مرکزی و سازمان امور مالیاتی</u> به سامانه جامع تجارت، فراهم آورد. - کارگروه ملی باز طراحی و رفع اختلال‌های فنی سامانه جامع تجارت با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت (سازمان توسعه تجارت) و مشارکت نمایندگان کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط از جمله بانک مرکزی، گمرک، اتاق ایران و سایر دستگاه‌های مربوطه، تشکیل شود. - با توجه به ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیکی که بیان شده است "هر گاه در بستر مبادلات الکترونیکی در اثر نقص یا ضعف سیستم مؤسسات خصوصی و دولتی، به جز در نتیجه قطع فیزیکی ارتباط الکترونیکی، خسارتی به اشخاص وارد شود، مؤسسات مزبور مسؤول جبران خسارات وارده می‌باشند مگر اینکه خسارات وارده ناشی از فعل شخصی افراد باشد که در این صورت جبران خسارات برعهده این اشخاص خواهد بود." بر این اساس، سازمان توسعه تجارت و دیگر دستگاه‌های مسئول، به‌منظور جلوگیری از تحمیل هزینه‌های اضافی به فعالان اقتصادی، تمامی مهلت‌های قانونی مرتبط با فرآیندهای تجاری وابسته به سامانه جامع تجارت را، به‌طور خودکار و متناسب با مدت زمان توقف یا اختلال در عملکرد سامانه و وب‌سرویس‌های زیرمجموعه آن، تمدید نمایند. (مصوبه نشست ۱۳۲ شورای گفتگو) - سازمان توسعه تجارت، به‌منظور ارتقای شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری در فضای کسب و کار، مدت‌زمان قطعی و دلایل بروز اختلال را در سامانه جامع تجارت، اعلام عمومی کند تا فعالان اقتصادی بتوانند برنامه‌های خود را بر آن اساس تنظیم نمایند و در ارائه تعهدات، مدت زمان اختلال لحاظ شود.



سامانه‌ها	راهکارهای عملیاتی
سامانه مودیان مالیاتی	- سازمان توسعه تجارت و سازمان امور مالیاتی، اقدامات مقتضی را برای اتصال و تبادل اطلاعات دو سامانه جامع تجارت و سامانه مودیان مالیاتی فراهم آورند.
	- مهلت مقرر برای الزام تمامی مودیان به صدور صورتحساب الکترونیکی در سامانه مودیان، موضوع بند (غ) تبصره ۱ قانون بودجه ۱۴۰۴، را تا پایان سال تمدید شود و تا آن زمان سازمان امور مالیاتی تمامی صورتحساب‌های صادرشده خارج از سامانه را معتبر و قابل قبول در نظر بگیرد.
سامانه توانیران	- وزارت صنعت، معدن و تجارت، مطابق با جزء (۲) بند (الف) ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، با اخذ نظر از اتاق‌ها، کانون عالی انجمن‌های صنفی و کارفرمایی و تشکل‌های اقتصادی، نسبت به بروزرسانی فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی-ساخت و فناوری در سامانه توانیران اقدام نماید. همچنین، وزارت صنعت، معدن و تجارت، شورای اقتصاد و هیات نظارت بر قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، صرفاً براساس اطلاعات بروز شده در سامانه توانیران نسبت به ارجاع کار و مدیریت واردات اقدام خواهند کرد.
	- وزارت صنعت، معدن و تجارت با مشارکت دستگاه‌های اجرایی، اتاق‌ها و تشکل‌های تخصصی، مطابق با جزی‌های (۱)، (۲) و (۳) بند (ب) ماده (۴) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی، نسبت به ایجاد "بانک اطلاعاتی طرح‌ها (پروژه‌ها) مصوب دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون (شامل دستگاه‌های اجرایی، بنیادها، بانک‌ها و...)"، "بانک اطلاعاتی کالاها و خدمات خارجی مورد نیاز طرح‌ها (پروژه‌ها)" و "بانک اطلاعاتی استاندارد کالاها و خدمات مورد نیاز دستگاه‌های اجرایی" در سامانه توانیران اقدام نماید.
	- وزارت صنعت، معدن و تجارت، نسبت به ایجاد فیلد اختصاصی ثبت اعتراضات و تخلفات در سامانه توانیران اقدام نماید و ترتیبی اتخاذ کند تا اعتراضات و گزارش‌های تخلف ثبت شده در سامانه، ظرف حداکثر ۱۵ روز کاری مورد بررسی قرار گرفته و نتیجه به‌صورت رسمی به ذی‌نفعان اعلام گردد.
سامانه ستاد	- در راستای اجرای ماده (۷) آیین‌نامه اجرایی نحوه فعالیت دستگاه‌های اجرایی در سامانه تدارکات الکترونیکی دولت به شماره ۱۳۶۱۵۹/ت۵۵۲۸۹ مورخ ۱۳۹۹/۱۱/۲۵ که مقرر کرده است کلیه سازمان‌ها و نهادهای متولی اطلاعات پایه یا ارائه‌دهنده مجوزها، زیرساخت لازم و قابلیت دسترسی به اطلاعات مورد نیاز سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) را از طریق تعاملات الکترونیکی (وب‌سرویس) فراهم نمایند، سازمان برنامه و بودجه کشور، وزارت صنعت، معدن و تجارت، سازمان امور مالیاتی، شرکت بورس کالای ایران و قوه قضائیه، همکاری لازم را برای اتصال سامانه‌های تخصصی خود از جمله سامانه ساجار و سامانه توانیران به سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) تا پایان سال ۱۴۰۴ به عمل آورند.
	- وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیکی)، موتور جستجوی سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) را به‌گونه‌ای توسعه و به‌روزرسانی کند، به نحوی که امکان جستجوی هوشمند، ترکیبی و پیشرفته بر اساس پارامترهای مختلفی مانند نوع کالا، دستگاه خریدار،



سامانه‌ها	راهکارهای عملیاتی
	محدوده زمانی، مکان و سایر معیارهای مرتبط فراهم شود. همچنین، قابلیت‌هایی مانند جستجوی فازی (Fuzzy Search) و پیشنهاد خودکار کلمات و عبارات مرتبط باید به سامانه افزوده شود تا خطاهای ورود اطلاعات کاهش یابد و دقت و کارایی نتایج جستجو افزایش پیدا کند. - با هدف ارتقای شفافیت و ایجاد وحدت رویه در فرایندهای مناقصات، کارگروه بازطراحی سامانه تدارک الکترونیکی (ستاد) با محوریت وزارت صنعت، معدن و تجارت (مرکز توسعه تجارت الکترونیک) و حضور نمایندگانی از سازمان برنامه و بودجه و وزارتخانه‌های راه و شهرسازی، امور اقتصادی و دارایی، کشور، جهاد کشاورزی، نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات، اتاق ایران و تشکلهای تخصصی حوزه احداث و پیمانکاری تشکیل گردد.



۷. منابع

- اسد بیگی، سارا و همکاران (۱۴۰۴)، الگویابی اقتصادی دیجیتال برای ایران، با رویکرد استقرار داشبورد مدیریتی یکپارچه برای ارائه خدمات به صاحبان کسب و کار در کشور، معاونت مطالعات اقتصادی و آیند پژوهی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران، صص ۴۸-۴۶.
- صدری خواه شیخ آبادی، امیر رضا و یحیی مرتب (۱۴۰۴)، بررسی و احصای سامانه‌های دولت الکترونیکی و هوشمند در قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و ارائه پیشنهادهای سیاستی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۱۰۸۶، صص ۲۰-۱۹.
- مرتب، یحیی (۱۴۰۴)، ظرفی شناسی دولت الکترونیکی و مدیریت داده در کشور، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۷۰۷، صص ۱۲-۱۱.
- میرزا محمدی، ایلیا، فهیمه محمدی هارونی و یحیی مرتب (۱۴۰۳)، تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ۲۳ پروژه اولویتدار دولت الکترونیکی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۵۲، صص ۱۱-۹.