

مجله اقتصادی

شماره‌های ۳ و ۴، خرداد و تیر ۱۴۰۱، صفحات ۱۶۸-۱۳۳

## بررسی مشکلات نظام صدور مجوزهای کسب و کار و راه‌های برون‌رفت از آن

سید علی اصغر موسوی

دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی

mousavi6150@gmail.com

منوچهر شیرجیان

دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی

جواد خوش‌منظر

دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی

در این مقاله تلاش بر این است تجارب تقنینی و اجرایی در زمینه مدیریت صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به عنوان یکی از شاخص‌های مهم تأثیرگذار بر فضای کسب و کار کشور طی ۱۵ سال گذشته مورد بررسی قرار گیرد. توجه نقادانه به نهادهای و مقررات مصوب تسهیل‌گر صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی کشور و ارائه راه‌کار برای برون‌رفت از مشکلات، از نکات برجسته این مقاله است. ستادهای سرمایه‌گذاری، مراکز خدمات سرمایه‌گذاری، کمیته‌های سرمایه‌گذاری و پنجره واحد سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور و ماده ۷ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن در این نوشته مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. تلاش دستگاه‌های حاکمیتی بر ایجاد، حفظ و ارتقای هژمونیک مسئله اصلی در تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری بوده، لذا تلاش برای تقلیل و تخفیف نظامات مجوزدهی در کشور از طریق برقراری فرایندهای کششی (PULLING) و آمرانه (PUSHING) امری ضروری بوده که نیازمند استفاده از ابزارهای الکترونیک و مدیریت مکان محور سرمایه‌گذاری‌ها منطبق با اسناد توسعه‌ای و آمایش سرزمین است. واژگان کلیدی: کسب و کار، مجوز کسب و کار، سرمایه‌گذاری، تسهیلگری، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، شاخص فضای کسب و کار

## مقدمه

پیشرفت اقتصادی در جوامع امروزی منوط و وابسته به وجود بنگاه‌های اقتصادی بهره‌ور و کارا است که به عنوان موتور محرکه اقتصاد کشور را به پیش برده و بستر لازم را برای رشد تولیدات ملی فراهم نمایند. در این میان نقش و جایگاه تأمین مالی و سرمایه‌گذاری در راستای ایجاد بنگاه‌های جدید و حفظ و توسعه بنگاه‌های موجود غیر قابل انکار است. به اذعان بسیاری از کارشناسان، وضع تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان طی سالیان گذشته اثرات زیانباری برای اقتصاد کشور به همراه داشته است (استادزاده (۱۳۹۴)، موهبتی (۱۳۹۷)، حسنونند و نادمی (۱۳۹۸))، اعمال تحریم‌های ظالمانه که موجب تکانه‌های ارزی و در نتیجه بی‌ثباتی در فضای اقتصادی کشور است، هزینه‌های تولید و سرمایه‌گذاری را افزایش داده و صاحبان کسب و کار را در ادامه حیات اقتصادی مردد می‌نماید؛ اما روی دیگر سکه، فارغ از اثرگذاری تحریم‌های خارجی، عدم مدیریت بهینه سرمایه‌های موجود بر اساس مبانی اقتصاد مقاومتی است که به عنوان ضرورتی راهبردی، پاسداشت سرمایه‌های موجود و هدایت و حمایت از سرمایه‌گذاران با هدف توسعه همه‌جانبه استان‌های کشور منطبق با مدل توسعه ملی را گوشزد می‌نماید. این بدان معنی است که با هدف کاهش آسیب‌پذیری سرمایه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های موجود، استراتژی‌های مؤثر بر هدایت و حمایت از سرمایه‌گذاری را منطبق بر الگوهای توسعه ملی مورد بررسی قرار دهیم. در این نوشته سعی می‌گردد ضمن واکاوی وضع موجود نهاد جلب و جذب سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور، به بیان مشکلات و کاستی‌ها در این حوزه پرداخته شود. سپس ضمن بحث و بررسی تجربیات استان‌ها، راه کارهای اساسی را برای تدوین راهبرد جامع برای نیل به یک سازمان تشویق سرمایه‌گذاری استانی ارائه نماید.

## سرمایه‌گذاری

وارن بافت سرمایه‌گذاری را این‌گونه تعریف می‌کند؛ سرمایه‌گذاری فرایند برنامه‌ریزی برای پول جهت سوددهی آن در آینده است (بافت و کلارک، ۱۳۹۱). یک اقتصاد پویا با هدف تأمین مصالح لازم برای رشد بلندمدت و مداوم، نیازمند تجهیز و تخصیص بهینه منابع در سطح اقتصاد ملی است و این مهم بدون داشتن راهبرد لازم در شناسایی منابع تأمین، ابزار و لوازم تأمین، بازارهای مربوطه و بسترهای مناسب تخصیص، نمی‌تواند محقق گردد.

از منظرهای مختلف می‌توان به تقسیم و طبقه‌بندی سرمایه‌گذاری پرداخت. سرمایه‌گذاری بر مبنای زمان مورد انتظار برای کسب سود، کوچک و یا بزرگ بودن منابع تخصیصی، مستقیم یا غیرمستقیم بودن، واقعی یا مالی بودن و داخلی یا خارجی بودن قابل تقسیم است. ذکر تقسیم‌بندی سرمایه‌گذاری از آن جهت است که با فرض پذیرش ارتباط مستقیم توسعه استان‌ها با جذب سرمایه، نقشه راه استان‌ها برای تأمین مالی کسب و کارها و پروژه‌های اقتصادی در مسیر توسعه استان و کشور بر چه مبنایی می‌بایست طراحی گردد؟ ابزارها و فرایندهای لازم برای این اقدام کدامند؟ ارتباطات افقی و عمودی در این فرایند چگونه شکل می‌گیرند؟ آیا نهادهای موجود کشور کفایت لازم را برای اقدام مؤثر در این حوزه دارند؟ برای رفع تعارضات موجود در این حوزه چگونه می‌بایست اقدام کرد؟ و اصولاً مدیریت و وحدت فرماندهی چگونه در این مقوله محقق خواهد شد؟ در این نوشته تلاش بر این است به سؤالات بالا پاسخ داده شود.

### وضعیت سرمایه‌گذاری در کشور

مبتنی بر گزارش‌های بانک مرکزی، نرخ تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در کشور که نشان‌دهنده سرمایه‌گذاری در کل تولید ناخالص داخلی است، از سال ۱۳۹۰ تا سال ۱۳۹۷ روندی منفی داشته که تداوم آن به عنوان یک هشدار در سطح کلان اقتصاد، عمیق شدن رکود اقتصادی را خبر می‌دهد (www.cbi.ir)، اما همه مشکل این نیست و بخش قابل توجهی از مشکلات به مسائل نهادی همچون بحران ناکارآمدی هدایت و حمایت از سرمایه‌گذاری مربوط می‌شود. نبود شفافیت اطلاعات، صعوبت دریافت مجوزهای کسب و کار، عدم ثبات مقررات و رویه‌های اجرایی، مشکلات مربوط به مالکیت معنوی و تضمین حقوق مالکیت که به عنوان دیگر قطعات پازل جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی کشور که در قالب شاخص بهبود محیط کسب و کار نشان داده می‌شود.

### شاخص سهولت کسب و کار<sup>۱</sup>

شاخصی که حدود ۱۵ سال است که توسط بانک جهانی ارائه شده و این سازمان بین‌المللی، سالیانه و در قالب یک گزارش، وضعیت کسب و کارهای دنیا را اعلام می‌کند. هر کشوری که رتبه بالاتری

1. Doing Business Index

در این ارزیابی و نمره‌دهی داشته باشد، قابلیت جذب سرمایه‌گذاری خارجی بیشتری خواهد داشت. بانک جهانی در گزارش ۲۰۲۰، رتبه ایران را در میان ۱۹۰ کشور جهان، ۱۲۷، اعلام کرد که نشان می‌دهد تعداد ۱۲۶ کشور، محیط کسب و کار بهتر و مناسب‌تری نسبت به ایران دارند و در نتیجه این کشورها جذابیت بیشتری برای سرمایه‌گذاری دارند. در بین کشورهای منطقه نیز تنها کشور عراق در رتبه بدتری نسبت به ایران قرار دارد. در جدول (۱) رتبه ایران در هر یک از مؤلفه‌های کسب و کار طی سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۲۰ نشان داده شده است، همان‌طور که در این جدول مشاهده می‌شود، بهترین رتبه ایران در شاخص ثبت مالکیت و بدترین مربوط به شروع کسب و کار است که در سال ۲۰۲۰ با تنزل رتبه مواجه بوده است. لازم به ذکر است تنزل رتبه بین‌المللی لزوماً به معنی بدتر شدن وضعیت این مؤلفه در کشور نیست، بلکه بیشتر ناشی از بهبود شرایط سایر کشورها است. لذا در اینجا اهمیت موضوع فضای کسب و کار و تلاش و رقابت کشورهای دنیا در بهبود آن بیشتر روشن می‌شود.

جدول ۱. رتبه ایران در شاخص جهانی سهولت کسب و کار طی سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۲۰

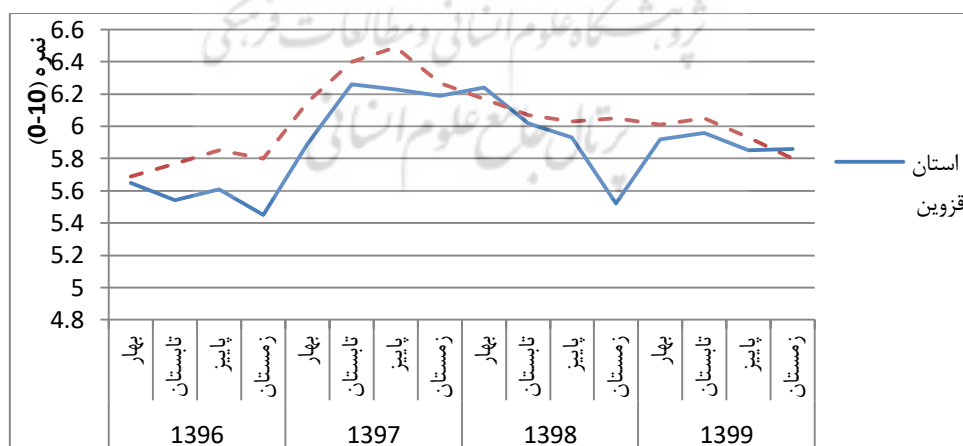
| رتبه در سال ۲۰۲۰ | رتبه در سال ۲۰۱۹ | رتبه در سال ۲۰۱۸ | شرح                        |
|------------------|------------------|------------------|----------------------------|
| ۱۲۷              | ۱۲۸              | ۱۲۴              | شاخص کل سهولت کسب و کار    |
| ۱۷۸              | ۱۷۳              | ۹۷               | شروع کسب و کار             |
| ۷۳               | ۸۶               | ۲۵               | شرایط و مقررات اخذ مجوز    |
| ۱۱۳              | ۱۰۸              | ۹۹               | دسترسی به برق              |
| ۷۰               | ۹۰               | ۸۷               | ثبت مالکیت                 |
| ۱۰۴              | ۹۹               | ۹۰               | اخذ اعتبارات               |
| ۱۲۸              | ۱۷۳              | ۱۷۰              | حمایت از سرمایه‌گذاران خرد |
| ۱۴۴              | ۱۴۹              | ۱۵۰              | سهولت پرداخت مالیات        |
| ۱۲۳              | ۱۲۱              | ۱۶۶              | تجارت فرامرزی              |
| ۹۰               | ۸۹               | ۸۰               | اجرای قراردادها            |
| ۱۳۳              | ۱۳۱              | ۱۶۰              | ورشکستگی و پرداخت دیون     |

مأخذ: گزارش بانک جهانی doing business

مطالعات داخلی در این حوزه که سالانه توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و مرکز پژوهش‌های اتاق ایران، با نظرسنجی از فعالان بخش خصوصی در بخش‌های مختلف

اقتصادی انجام می‌شود نیز حاکی از شرایط نامناسب کشور در فضای کسب و کار است. نمودار (۱) شاخص کل محیط کسب و کار طی فصول سال‌های ۱۳۹۹-۱۳۹۶ در کشور و استان قزوین را نشان می‌دهد، اگرچه استان قزوین نسبت به متوسط کشوری از وضعیت بهتری برخوردار بوده است اما به طور کلی ارزیابی فعالان اقتصادی از شرایط و فضای کسب و کار مناسب نبوده است. بر اساس نتیجه این ارزیابی، ۲ نمایانگر «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» و «موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی» همواره به عنوان مهم‌ترین مشکلات عنوان می‌شوند. البته بر اساس آخرین گزارش‌های پایش محیط کسب و کار، نمایانگر «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» به عنوان اولین مانع جدی بر سر راه بنگاه‌های تولیدی عنوان شده است که این عامل تأثیرپذیری زیادی از تشدید تحریم‌های بین‌المللی به عنوان عوامل بیرونی داشته است.

همچنین ارزیابی‌های صورت گرفته نشان می‌دهد بخش صنعت و معدن استان با موانع بیشتری نسبت به بخش‌های کشاورزی و مسکن برای فعالیت و سرمایه‌گذاری روبه‌رو است؛ به طوری که میانگین ارزیابی این بخش ۶.۷۴ بوده است؛ اما میانگین ارزیابی بخش کشاورزی ۴.۹ بوده که نشان می‌دهد محیط کسب و کار در این بخش نسبت به دو بخش دیگر مناسب‌تر است و امتیاز ارزیابی صورت گرفته از فعالیت در بخش مسکن ۶.۴۷ را نشان می‌دهد.



نمودار ۱. روند فصلی تغییرات محیط کسب و کار کشور و استان قزوین در قیاس با متوسط کشوری طی سال‌های ۱۳۹۶-۱۳۹۹

\* نمره هر چه به عدد ۱۰ نزدیک‌تر شود، وضعیت بدتر خواهد شد.

### شاخص شرایط و مقررات صدور مجوز و شاخص شروع کسب و کار

یکی از مصائب سرمایه‌گذاران برای ایجاد کسب و کار در کشور، اخذ مجوزهای لازم از دستگاه‌های اجرایی است که طی سالیان گذشته علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته به عنوان مشکلی لاینحل باقی مانده است. شاخص شروع کسب و کار شامل کلیه فرایندهایی است که لازم است به لحاظ زمانی و هزینه‌ای طی شود تا کارفرما به طور رسمی کار خود را آغاز کند. زمان، هزینه، تعداد مراحل و حداقل سرمایه مورد نیاز چهار معیاری هستند که بانک جهانی در بررسی شاخص شروع کسب و کار به مطالعه آن‌ها می‌پردازد. بر اساس گزارش بانک جهانی، ایران از سال ۲۰۱۱ اقدامات بسیاری را با هدف تسهیل شروع کسب و کار انجام داده است. اقداماتی که منجر به بهبود امتیاز ایران در این شاخص شد اما تداوم نیافت. در گزارش ۲۰۲۰ فضای کسب و کار، ایران در زیر شاخص شرایط و مقررات صدور مجوز رتبه ۷۳ و در زیر شاخص شروع کسب و کار رتبه ۱۷۸ را در بین ۱۹۰ کشور کسب نموده است که این موضوع از وضعیت نامناسب این زیرشاخص‌ها خصوصاً شروع کسب و کار حکایت دارد. ساده‌سازی تشریفات مربوط به ثبت نام و پیش ثبت نام با هدف تسهیل شروع کسب و کار، بهبود رویه‌های آنلایین، کاهش الزام حداقل سرمایه پرداختی مورد نیاز و تقویت پنجره‌های واحد از جمله اقدامات مثبتی است که بر اساس گزارش *doing business* کشورهایمانند مصر، اندونزی، کره جنوبی، مراکش، اندونزی، برزیل، چین، کلمبیا، بحرین و ... به کار گرفته و توانسته‌اند در شاخص سهولت کسب و کار، امتیاز مطلوبی به دست آورند.

ذکر این نکته ضروری است که علی‌رغم شعار دولت‌های یازدهم و دوازدهم در رفع مشکلات کسب و کار، با وجود اینکه مشکلات مربوط به این دو زیرشاخص به هیچ وجه تحت تأثیر تحریم‌ها و مسائل خارجی نبودند ولیکن بهبودی در وضع آن‌ها مشاهده نشد و صدا البته که وضعشان بدتر نیز شد. در بیان علت عدم رفع این مشکلات و نابسامانی مسائلی مختلف از سوی کارشناسان امر مطرح می‌گردد که در ادامه به مهم‌ترین موارد پرداخته و سعی در نقادی آن‌ها خواهیم داشت.

چرا دولت‌ها مجوز می‌دهند؟

تأمل بر چند و چون فرایندهای صدور مجوزها با اندیشه تسهیلگری در فضای کسب و کار مستلزم تأمل بر چیستی و چرایی صدور مجوزها از سوی دولت‌ها است. چراکه بدون شناخت خاستگاه پدیده‌ها و مبانی ایجاد آن نمی‌توان اقدامی شایسته در جهت جرح و تعدیل و

مناسب‌سازی آن اقدام نمود. بر اساس آنچه در متون تاریخ اقتصادی آمده، پیشینه صدور مجوزها به دوره حکومت فتودالها در اروپا برمی‌گردد که به دلیل مالکیت گسترده آنها بر زمین، نیروی کار و سرمایه، عملاً بدون کسب اجازه ایشان هیچ کسب و کاری نمی‌توانست عملیاتی شود. به تدریج با رشد جوامع و افزایش سیطره مالکیت خصوصی، این وجه از مبنای صدور مجوزها دچار دگرگونی گردیده و عمدتاً جای خود را به وظیفه تنظیم‌گری و صیانت از حقوق عمومی داد. البته ناگفته نماند که این تغییر، شامل طیف متنوعی از رویکردها بسته به منطبق و ایدئولوژیک حاکم بر حکمرانی جوامع، متغیر بوده است. در یک سر این طیف صدور مجوز به عنوان یکی از عوامل تعیین سطح و عمق هژمونیک یک سازمان، همواره به عنوان ابزاری مؤثر در حکمرانی مورد تأکید بوده و در سر دیگر، نظارت‌ها به صورت حداقلی و صرفاً با نگاه تضمین رفاه عمومی وضع می‌شود. بر اساس آنچه عنوان شد دو رویکرد مهم برای صدور مجوز کسب و کار شامل رویکرد استجازتی و رویکرد تنظیم‌گری در اقتصاد می‌توان متصور بود. در حالت اول دولت خود را مالک همه ارکان اقتصادی کشور دانسته و صرف‌نظر از اجازه این نهاد نمی‌توان اقدام نمود. در این رویکرد دولت می‌تواند منافع جدا از مردم و جامعه داشته باشد و به طور یقینی در ارائه مجوزها نیم‌نگاهی هم به منافع خود خواهد داشت؛ اما در رویکرد دوم دولت مسئول ایجاد و حفظ رفاه جامعه بر اساس اجماع و توافق ملی بوده و صدور مجوزها به عنوان ابزاری برای حفظ منافع عمومی و نه منافع دولت لحاظ می‌گردد. در این رویکرد صدور مجوزها به عنوان ابزاری برای حفظ توازن اقتصادی با نگاه به مسیر توسعه کشور صورت می‌گیرد.

در ایران به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه، علی‌رغم وجود بسترهای قانونی مناسب همچون اصل ۴۴ قانون اساسی، دولت به عنوان حاکم بلامنازع عرصه اقتصاد، تعیین‌کننده شرایط و لوازم ورود به فعالیت‌های اقتصادی برای بخش خصوصی و کارگزاران اقتصادی در قالب تعریف و تعیین مجوزهای سرمایه‌گذاری است که همواره به عنوان یکی از موانع ایجاد کسب و کار مطرح است.

### نقش استراتژی و الگوی توسعه ملی در تسهیل فضای کسب و کار

نهاد قانون به عنوان میثاق ملی در هدایت یک اجتماع به سوی توسعه است که می‌تواند با تعیین حدود مشخص، امکان به کارگیری مناسب تمامی منابع یک جامعه را در مسیر تعالی آن فراهم آورد.



قوانین اقتصادی کشور شامل اصولی از قانون اساسی، قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران قوانین بودجه سالیانه و بسیاری دیگر از دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها در جهت تعیین حدود مداخلات کارگزاران و فرایند فعالی‌های اقتصادی دولت و بخش خصوصی طی سالیان متمادی گذشته تصویب و اجرایی گردیده‌اند ولیکن نکته مهم، ضرورت توالی این قوانین و حفظ همبستگی لازم آن‌ها در جهت صیانت از آرمان‌های ملی خصوصاً در حوزه اقتصاد و رفاه اجتماعی است. یکی از آسیب‌های نظام مدیریت اقتصادی کشور بی‌توجهی به این مقوله و تکثیر مقرراتی است که ناقض این توالی بوده و با نگاهی بخشی و بدون توجه به قوانین بالاسری تصویب گردیده و فضای کسب و کار را به مصیبت فعلی دچار نموده است. البته طی سالیان گذشته و با تغییر در قوای اجرایی و یا تقنینی کشور تغییراتی در قوانین و رویه‌ها صورت گرفته که عمدتاً مبنای آن نوع جهت‌گیری و شعارهای هیئت حاکمه بوده و در بیشتر موارد پشتوانه مناسبی متکی به اسناد بالادستی بر آن متصور نبوده است. بی‌ثباتی در روند حمایت از سرمایه‌گذاران نیز یکی از محصولات این فرایند بوده که نهایتاً بی‌اعتمادی کارگزاران اقتصادی را به اقدامات حمایتی دولت به دنبال داشته است. یکی از نمودهای بارز این قبیل اقدامات موضوع ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که تصویب، اصلاح و اجرای آن طی سالیان اخیر نشیب و فرازهایی را تجربه نموده است که به آن خواهیم پرداخت.

شاید بتوان گفت یکی دیگر از تأثیرات ناهمگونی نظام مدیریت اقتصادی کشور، نبود وحدت فرماندهی است. طی سالیان گذشته فضای کسب و کار و به طور اخص مدیریت حوزه صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری متولیان مختلفی داشته است که از آن جمله می‌توان به تشکیلات سازمان سرمایه‌گذاری و معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، دفاتر جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری و معاونت اقتصادی وزارت کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها، اتاق‌های بازرگانی، صنایع معادن و کشاورزی استان‌ها و معاونت -های اقتصادی و سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌های صمت، جهاد کشاورزی، میراث فرهنگی و ... اشاره نمود.

بدیهی است برآیند اقدامات دستگاه‌های اجرایی حاصل از برنامه‌ریزی‌های هر یک از وزارتخانه‌ها در استان‌ها کشور، مجموعه‌ای مترکم از امور مرتبط با امر سرمایه‌گذاری است که



نتیجه‌ای جز سردرگمی و افزایش مشکلات سرمایه‌گذاران ندارد. نبود وحدت فرماندهی و نگاه‌های بخشی به مقوله سرمایه‌گذاری از مشکلات مرتبط با این مسئله است.

با نگاهی گذرا به شیوه عمل دستگاه‌های اجرایی پرتعداد کشور در نحوه مواجهه با فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی، می‌توان ردپای پررنگی از رویکرد استجازتی که در سطور قبل به آن پرداختیم را مشاهده نمود، نماد بارز این نحوه تعامل، توجه صرف به منافع سازمان یا حداقل اولویت دادن به منافع آن است. بی‌تردید محصول این نوع نگاه و فعل همان می‌شود که اکنون شاهد آن هستیم. رقابت در بین دستگاه‌های اجرایی در پیچیده کردن فرایند و اخذ هزینه‌ها که گویی نشان‌دهنده اهمیت سازمان و مجوزی که قرار است ارائه نمایند، راه را برای اصلاحات احتمالی، صدچندان مشکل نموده است. مقاومت در برابر پیشنهاد اصلاحات احتمالی که ممکن است منافع سازمان و دستگاه صادرکننده مجوز را در آینده تحت تأثیر قرار دهد، پدیده‌ای قالب است که تمام تلاش‌ها در جهت اصلاح فضای کسب و کار را بی‌نتیجه گذارده است. از همین روست که حتی ورود و مداخله دستگاه‌های حاکمیتی و نظارتی به دلیل پیچیدگی‌های قانونی و فرایندی راه به جایی نمی‌برد. از مسائل دیگر این حوزه توجه و تلاش در جهت تأمین و جازدن اهداف میانی و واسطه به عنوان اهداف غایی است. بدون تردید سرمایه‌گذاری فرایندی با هدف تأمین مالی و تقویت تولید و ارزش افزوده است که طی آن رشد اقتصادی حاصل آمده و به توسعه جامعه منجر شود حال آنکه صرف جذب سرمایه‌گذاری و جلب سرمایه نمی‌تواند به عنوان هدف نهایی لحاظ گردد.

### یک مثال

نهادهای متولی حمایت و تشویق جذب سرمایه‌گذاری در قالب آژانس‌های جذب سرمایه‌های داخلی و منطقه‌ای و همچنین تشویق جذب سرمایه‌گذاری خارجی وظیفه ایجاد بسترهای لازم برای جذب سرمایه‌ها و تسهیل فرایندهای شروع کسب و کار و همچنین تأمین مالی طرح‌های موجود و حمایت از این طرح‌ها پس از ایجاد آن‌ها را بر عهده دارد.

با تصویب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و تدوین دستورالعمل اجرایی آن در سال ۱۳۸۱ و متعاقب آن تدوین و ابلاغ آیین‌نامه تشکیل مراکز خدمات سرمایه‌گذاری استان‌ها مصوب هیئت وزیران به شماره ۴۴۴۵۸/۲۶۹۸۶ مورخ ۱۳۸۹/۲/۸، این مراکز به عنوان کانون مراجعات متقاضیان سرمایه‌گذاری خارجی تعیین گردید. هدف از ایجاد و تشکیل این مراکز،

تسهیل و تسریع در امور سرمایه‌گذاری خارجی در کشور، هماهنگی بین سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در امور سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد کانون واحدی برای مراجعه متقاضیان سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش بوروکراسی اداری در صدور مجوزهای مختلف مورد نیاز سرمایه‌گذار عنوان گردید. نکته مغفول در این ماجرا عدم تمهید نهاد مشخصی برای حمایت از سرمایه‌گذاری‌های داخلی بود، چراکه با تمهید تشکیلاتی برای حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در مجموعه ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استان‌ها، موضوع مهم حمایت از سرمایه‌گذاری داخلی بدون متولی مانده و لازم بود فکری در این خصوص اندیشیده شود. در برخی استان‌ها برای رفع این مشکل در اقدامی فراقانونی وظایف مراکز خدمات سرمایه‌گذاری به موضوعات مرتبط با سرمایه‌گذاری‌های داخلی نیز تسری یافت و در برخی دیگر نیز این‌گونه نشد، اما مسئله مهم‌تر این بود که سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران به عنوان متولی امر سرمایه‌گذاری خارجی مخالفت خود را با الحاق وظایف سرمایه‌گذاری داخلی به مجموعه وظایف مراکز خدمات سرمایه‌گذاری استانی اعلام نموده و بر آن پافشاری نمود. با روی کار آمدن دولت یازدهم و دوازدهم و با ایجاد دفاتر جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری ذیل معاونت‌های اقتصادی استانداری‌های سراسر کشور، این اداره کل به عنوان متولی موضوعات مربوط به سرمایه‌گذاری داخلی معرفی گردید ولیکن نحوه کار و تعامل در استان‌ها شکل متفاوتی به خود گرفت. برخی از استان‌ها قلمرو جداگانه‌ای برای هر نهاد تعریف نموده و برخی دیگر همچنان بر موازی کاری اصرار نمودند. در این میان از آنجایی که عمده فرایندهای اجرای کسب و کارها و سرمایه‌گذاری داخلی با اجرای طرح‌های سرمایه‌گذاری خارجی در استان‌ها دارای رویه‌ای واحد بوده و مأموریت‌های محوله به آن‌ها هم‌پوشانی‌های وسیعی را دامن می‌زد، لذا همان‌طور که انتظار می‌رفت نابسامانی‌های وسیعی را در این حوزه موجب گردید. به طوری که هیچ فرایند مشخص مشترکی برای جذب و حمایت از سرمایه‌گذاری در استان‌ها تعریف نگردیده و عمده اقدامات به صورت خلق‌الساعه و موردی طراحی و اجرا می‌گردد.

در حال حاضر کمیته سرمایه‌گذاری استان ذیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان، کمیسیون تسهیل کسب و کار اتاق بازرگانی، پنجره واحد فیزیکی

کسب و کار و ...، وظیفه پیگیری مسائل مربوط به تسهیل فضای کسب و کار استان‌ها را بر عهده داشته و عملاً در این حوزه پاسخگویی مشخصی وجود ندارد.

### ابزارهای مدیریت فضای کسب و کار

بدیهی است پس از بحث و بررسی پیرامون استراتژی و نهادها و شکل ارتباطات، ضلع سوم مثلث مدیریت فضای کسب و کار بهره‌مندی از ابزارهای مناسب در این عرصه است. طی سالیان گذشته بسیاری از کشورهای دنیا با بهره‌مندی از ابزارهای مختلف خصوصاً استفاده از مدل‌های مختلف همکاری بین دستگاهی و مهندسی مجدد فرایندها و یا استفاده از پلتفرم‌های الکترونیک در بستر شبکه جهانی اینترنت، تسهیل فضای کسب و کار خود را کلید زده و به موفقیت‌های قابل توجهی رسیده‌اند.

جدول ۲. شروع راه‌اندازی و استفاده از سامانه‌های پنجره واحد الکترونیک تجاری و سرمایه‌گذاری در

#### برخی کشورها

| سال  | نام کشور  | سال  | نام کشور | سال  | نام کشور |
|------|-----------|------|----------|------|----------|
| ۲۰۰۶ | اندونزی   | ۲۰۰۲ | غنا      | ۱۹۸۰ | سنگاپور  |
| ۲۰۰۶ | کره جنوبی | ۲۰۰۲ | مالزی    | ۱۹۸۲ | آلمان    |
| ۲۰۰۷ | سوئد      | ۱۹۹۸ | چین      | ۱۹۹۸ | تایلند   |

مأخذ: IFC, Doing Business in 2010-2015

بدیهی است تعیین ابزار انتخابی می‌بایست ارتباطی تنگاتنگی با استراتژی مدیریت جریان سرمایه‌گذاری داشته باشد و به نوعی تأمین‌کننده و تضمین‌کننده راهبرد مورد نظر باشد. لذا ایجاد هماهنگی بین عوامل مؤثر و دخیل، تبدیل جریان‌ات ایستا به موضوعاتی پویا، ایجاد بستر لازم بررسی‌های در جریان و لحظه‌ای، کاهش تداخل سلايق و نظرات شخصی و سازمانی می‌تواند از شاخصه‌های ابزار مناسب برای مدیریت فضای سرمایه‌گذاری باشد. از آفت‌های نظام مدیریتی فعلی نبود برنامه مشخصی برای استفاده از ابزارهای بهینه همچون سامانه‌های الکترونیکی برای ارتباط بین دستگاه‌های اجرایی است. به طوری که تمامی دستگاه‌های متولی بخش‌های اقتصادی، هر یک سامانه الکترونیکی مجزایی را دارا بوده که ارتباطی با سامانه‌های دیگر دستگاه‌ها نداشته و صرفاً به ابزاری نمایشی تبدیل شده است و در بهترین حالت رابطه‌ای عمودی بین دستگاه استانی را با سازمان (ستاد) یا وزارتخانه برقرار می‌کند و به وسیله‌ای برای انتقال اطلاعات تبدیل گردیده و هیچ نقشی در تسهیل

گری صدور مجوز ندارد و مدیریت استان‌ها به دلیل عدم دسترسی به این اطلاعات، تمامی آمارها و اطلاعات مورد نیاز خود را در قالب مکاتبه و به صورت ایستا دریافت می‌کند. از دیگر محدودیت‌های استفاده از پلتفرم‌های الکترونیکی، موضوعات امنیتی است که به واسطه حملات گاه‌وبیگاه سایبری، استفاده از این سامانه‌ها را با بدگمانی مواجه نموده است که این موضوع فتح بابی برای کاهش شفافیت در حوزه صدور الکترونیکی مجوزها بوده است. در ادامه به بررسی پیشینه استان‌ها در استفاده از ابزارهای جذب و هدایت سرمایه‌گذاری پرداخته می‌شود.

### تجربیات گذشته در ساماندهی صدور مجوزها و شروع کسب‌وکار

شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقاء کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مالی و انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارها، تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه‌ها به سیاست‌گذاری و هدایت و نظارت، توانمندسازی بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد و حمایت از آنها در جهت رقابت در بازارهای بین‌المللی، آماده‌سازی بنگاه‌های داخلی جهت مواجهه هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی، توسعه سرمایه انسانی دانش‌پایه و متخصص و توسعه و ارتقاء استانداردهای ملی و انطباق نظام‌های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین‌المللی از اهداف قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی است که به عنوان یکی از اصول مهم قانون اساسی همواره مورد تأکید بوده است.

ماده ۷ این قانون با تمرکز بر تسهیل سرمایه‌گذاری و فرایندهای مربوط به آن تلاش دارد ضمن رفع یکی از موانع اصلی سرمایه‌گذاری، فرایندهای پیچیده اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری را در عین رعایت مصالح ملی به حداقل ممکن رسانیده و از طریق آن زمینه‌ای را برای توسعه سرمایه‌گذاری‌های داخلی و خارجی در کشور فراهم نماید. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی در سال ۱۳۸۴ از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ گردید و متعاقب آن آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ این قانون در سال ۱۳۸۸ به هیئت‌وزیران رسید.

### ستاد سرمایه گذاری استان‌ها

در سال ۱۳۸۸ با تصویب آیین‌نامه ماده ۷ اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و با هدف تسهیل صدور مجوزهای سرمایه گذاری در بخش‌های اقتصادی کشور، ستاد سرمایه گذاری به عنوان مرجع رسیدگی به اعتراضات متقاضیان از مراجع مسئول صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی در سطح استان‌ها به ریاست استاندار و دبیری مدیرکل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل گردید. با شکل‌گیری این نهاد، چنانچه دستگاه‌های مشمول ماده ۷ ق. اصل ۴۴ قانون اساسی، مهلت قانونی مندرج در ماده مذکور را در زمینه صدور مجوزهای کسب و کار و استعلامات مربوطه به دستگاه‌های مشمول تکلیف شده رعایت نمایند، متقاضی می‌توانست اعتراض خود را به دبیرخانه ستاد سرمایه گذاری استان تسلیم نماید و دبیرخانه ستاد سرمایه گذاری استان موظف بود هر شش ماه یک بار گزارشی مشتمل بر اطلاعات مربوط به مجوز صادر شده در استان و واحدهای فعال در هر کسب کار در استان (موضوع تبصره ۵ ماده ۷ ق. اصل ۴۴ و ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی ماده ۷ ق. اصل ۴۴) را از مراجع صادرکننده مجوزهای فعالیت اقتصادی در استان اخذ و مراتب را با امضای استاندار یا معاون برنامه‌ریزی و به منظور جمع‌بندی اطلاعات و تدارک و تدوین گزارش‌های تلفیقی در اختیار سازمان سرمایه گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران قرار دهد. تجمیع و گزارش قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، بخش‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و رویه‌های اجرایی مخل تولید و سرمایه گذاری مواجه شوند، از دیگر وظایف ستادهای سرمایه گذاری بود که در تبصره ۴ ماده ۷ ق. اصل ۴۴ بدان اشاره گردیده بود.

ستادهای سرمایه گذاری از اواخر سال ۸۹ به صورت تدریجی در استان‌های کشور تشکیل گردید. برگزاری جلسات این ستاد در اغلب استان‌ها فارغ از نظم زمانی، صرفاً بر مبنای تعداد پرونده‌های واصله شکل می‌گرفت و علی‌رغم سازوکار قضایی که در آن برای پیگیری تخلفات در زمینه صدور مجوزها گرفته شده بود، هیچ‌گاه به طور کامل عملیاتی نشد و شاید به جز تعداد اندکی (یک یا دو مورد)، منجر به اعمال مجازات مصرح در ماده ۲۷ آیین‌نامه مزبور نگردید.

با گذشت زمان با توجه به آنچه می‌توان به «مصلحت‌اندیشی صاحبان کسب و کار» از آن یاد کرد، به تدریج از تعداد پرونده‌های واصله کاسته شد و در اوایل سال ۹۲ برای تشکیل هر جلسه که

در برنامه‌های عملیاتی دستگاه حداقلی برای آن وضع شده بود، می‌بایست دبیرخانه جستجوی گسترده‌ای برای یافتن شاکیان بالقوه ترتیب می‌داد!

بدون تردید علت این موضوع در عدم اثربخشی تشکیل این جلسات بود. عمده موارد مطرح در جلسات موضوعاتی بودند که یا مشکل قانونی در اجرای آن‌ها بود و یا اجرایی شدن آن مستلزم فراهم شدن زیرساخت بود ولیکن آنچه جالب توجه بود اینکه صاحبان کسب و کار ترجیح می‌دانند بجای مراجعه به ستادهای سرمایه‌گذاری و اقامه دعوی، به دستگاه‌های اجرایی و خدمات رسان مراجعه و مشکلات را از هر طریق ممکن! رفع نمایند. دلیل موجه آن‌ها، رعایت مصلحت بود که می‌بایست برای بقای کسب و کار و ضرورت برقراری تعامل با دستگاه‌های اجرایی رعایت می‌شد چراکه آن‌ها به خوبی می‌دانستند موضوع دعوای آن‌ها، اولویت اصلی مدیریت استان برای ایجاد تغییرات و یا تصمیماتی از این دست نیست!

از سویی دیگر با توجه به عدم تمایل دستگاه‌های اجرایی برای انتشار مجوزهای صادره خود، گزارشات مجوزهای دستگاه‌های استانی هیچ‌گاه به طور کامل به دست سازمان سرمایه‌گذاری که خود را صرفاً متولی سرمایه‌گذاری خارجی به موجب قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی می‌دانست، نرسید. با وجود این برای اجرای این مصوبه مجوز نه فشاری وجود داشت و نه کشتی! نهایتاً در سال ۱۳۹۳ قانون مربوطه اصلاح و ستادهای سرمایه‌گذاری استانی از عرصه مدیریت اقتصادی استان‌ها حذف گردید.

### هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۲ طی قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هیئتی را تحت عنوان هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار پیش‌بینی نموده که وظیفه آن حذف مقررات زائد و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار با تکیه بر سه عامل کاهش زمان، کاهش هزینه و کاهش مراحل صدور است. این هیئت که هیئتی فرا قوه‌ای و با عضویت اعضای اصلی بخش غیردولتی است، بعدها در ماده ۵۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقاء نظام مالی کشور کامل‌تر شده و وظایف و اختیارات آن نیز به شکل بهتری مدنظر قرار گرفت به گونه‌ای که تمام وظایف مواد ۶۲ و ۷۰ برنامه پنجم توسعه شامل بهینه‌سازی نحوه ارائه خدمات و صدور مجوزهای کشور و شناسایی دستگاه‌های اصلی و فرعی

پنجره‌های واحد کشور در جهت بهبود محیط کسب و کار بر عهده این هیئت نهاده شد. وزیر امور اقتصادی و دارایی به عنوان رئیس و معاونت امور اقتصادی این وزارتخانه به عنوان دبیرخانه این هیئت با هدف شناسایی گلوگاه‌های محل کسب و کار و پایش میدانی محیط کسب و کار تعیین گردید. با توجه به نزدیکی و همبستگی اقدامات منتج به بهبود محیط کسب و کار با اهداف پیاده‌سازی و توسعه دولت الکترونیکی، همچنین وظیفه ذاتی وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات در این خصوص و همچنین مصوبه شماره ۵۳۶۰۷/ت/۵۰۴۴۱ ه مورخه ۹۳/۵/۱۵ هیئت محترم وزیران، مقرر گردید تا مرکزی جامع با عنوان «مرکز ملی پایش محیط کسب و کار» با بهره‌گیری از سامانه‌های تخصصی صدور مجوز، دریافت شکایات، پاسخ به ابهامات و... با مدیریت راهبردی وزارت امور اقتصادی و دارایی و مدیریت فنی زیرساختی سازمان فناوری اطلاعات ایران طراحی و ایجاد گردد. این قانون در سال ۹۳ از سوی مجلس شورای اسلامی مورد بازنگری قرار گرفت. مطابق با تغییرات صورت گرفته وظیفه تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار به هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار سپرده شد تا با ایجاد درگاه ملی مجوزهای کشور مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی، زمینه‌های لازم را برای تسهیل صدور مجوزهای کشور صورت دهد. از دیگر وظایف این هیئت می‌توان به تجمیع فرایندهای صدور مجوزهای کشور، ارائه پیشنهاد اصلاح قوانین و مقررات زائد و جلوگیری از اعمال سلیقه دستگاه‌ها در حوزه صدور مجوزها اشاره نمود.

### راه‌اندازی سامانه‌های مدیریت فضای کسب و کار

طی ۲ دهه اخیر استفاده از پلتفرم‌های الکترونیکی برای مدیریت صدور مجوزها رشد قابل توجهی داشته است و نمونه بارز آن اجرای سامانه ملی مجوزهای کشور است که با هدف تسهیلگری در حوزه صدور مجوزها راه‌اندازی گردید. در ادامه مرکز ملی پایش محیط کسب و کار، ۴ زیرسامانه یکپارچه را در سال ۹۶ با هدف ارتقای سطح شفافیت و مدیریت نظام مجوزدهی کشور راه‌اندازی کرد.

- سامانه دادور؛ دریافت و پیگیری شکایات در خصوص مجوزهای کسب و کار
- سامانه یاور، ارائه مشاوره در خصوص مجوزهای سرمایه‌گذاری
- سامانه سام؛ اطلاع‌رسانی مجوزهای کشور



- سامانه نما؛ پایگاه اطلاعات و استعلامات

با راه‌اندازی این سامانه‌ها انتظار می‌رفت هدایت سرمایه‌گذاران برای اخذ مجوزهای سرمایه‌گذاری و فرایند پذیرش و رسیدگی به اعتراضات و شکایات سرمایه‌گذاران از دستگاه‌های صادرکننده مجوز، ساختارمند گردیده و نهایتاً بر بهبود فضای کسب‌وکار کشور اثرگذار باشد ولیکن علی‌رغم تبلیغات مناسب برای راه‌اندازی این سامانه‌ها و الزام تمامی استان‌های کشور برای ارائه خدمات مربوطه، این طرح توفیقی در نیل به اهداف مشخص شده نیافت. از دلایل عمده این عدم توفیق نبود یک نگاه نظام‌مند و فرایند محور به مقوله صدور مجوزها بود. هیچ‌کدام از سامانه‌ها ارتباط معناداری با سامانه دیگر نداشته و عملکرد آن‌ها به‌صورت جزیره‌ای پایه‌ریزی شده بود. در ساده‌ترین حالت انتظار می‌رفت سامانه‌های دادور و یاور به عنوان پیش‌نیاز و پس‌نیاز سامانه ملی صدور مجوزهای کشور تعریف گردد تا سرمایه‌گذار پس از اخذ مشاوره‌های لازم از سامانه یاور و اقدام به دریافت مجوز، در صورت عدم حصول نتیجه، شکایت خود را از طریق سامانه دادور تسلیم نماید. نتیجه عدم نگاه راهبردی به مقوله مدیریت فضای صدور مجوزها، عدم اقبال سرمایه‌گذاران به این سامانه‌ها بود به طوری که در شش ماهه اول سال ۱۴۰۰، صرفاً یک مورد شکایت در سامانه دادور استان قزوین ثبت گردیده و تعداد درخواست‌های مشاوره در خصوص مجوزهای کسب‌وکار از تعداد انگشتان یک دست تجاوز نمی‌کند. در نهایت به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی، برای دومین بار مصوبه مربوطه در اواخر سال ۱۳۹۹ اصلاح و در قالب آیین‌نامه‌ای به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این آیین‌نامه در سه ماده و ۱۳ تبصره در بهمن‌ماه سال ۹۹ پس از تصویب مجلس شورای اسلامی به تأیید شورای نگهبان رسید.

آیین‌نامه اصلاح ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

در عین حالی که می‌توان این آیین‌نامه را دربرگیرنده بسیاری از مسائل و مشکلات مربوط به حوزه صدور مجوزها دانست که با نگاه عمل‌گرایانه و راهبردی نگاشته شده و ردپای بهره‌مندی از تجربیات چندین ساله در راهبری فضای کسب‌وکار در آن مشهود است ولیکن روح کلی حاکم بر این آیین‌نامه فاقد جامعیت در نگاه به مقوله صدور مجوز و مشکلات مربوط به آن است و از این رو پیش‌بینی می‌شود که به سرنوشت مصوبات قبلی دچار شود.

به زعم نویسنده این مطالب، عمده مشکلات ناشی از صدور مجوزها ناشی از تبعات هژمونی طلبی سازمان‌ها است که ابزار صدور مجوز را به عنوان بهترین وسیله برای دوام و افزایش حوزه نفوذ خود مطالبه می‌کنند. سازمان‌های دولتی از طریق مجوزها رقابت می‌کنند، چانه‌زنی می‌کنند، بر هیئت خود اضافه می‌کنند و از ابزار مجوز و ارتباطات ناشی از آن برای افزودن به قدرت چانه‌زنی دستگاه متبوع خود بهره می‌گیرند. در این فضا سازمان‌هایی مؤثرند و می‌توانند بر صدر باشند که بر بیشترین و مهم‌ترین مجوزها احاطه داشته باشند. لذا در فضایی این‌چنینی اقدام برای حذف و تعدیل مجوزها با مقاومت جدی سازمان‌هایی مواجه است که تمام بقا و موجودیت خود را در حفظ و استمرار وضع موجود می‌دانند. با این وضع تکلیف چیست؟

قطعاً اثربخشی هر قانونی نیازمند کشتش‌ها و فشارهایی است که هم‌زمان از سوی کشتگران اجتماعی اعمال می‌گردد و مسائل را به سمت و سوی هدف معین شده هدایت می‌کند. سؤال اساسی اینجاست که سیستم کشتی و فشار لازم برای اعمال تسهیل در صدور مجوزها چه جایگاهی در آیین‌نامه مزبور دارد. به بیان دیگر با توجه به سیطره دستگاه‌های اجرایی در امر صدور مجوزها، آیا صرفاً با قوانین آمره می‌توان آن‌ها را مجاب به تسهیل‌گری نمود. جالب اینجاست که یکی از تفاوت‌های عمده این آیین‌نامه با نسخه قبلی افزایش اختیارات هیئت مقررات زدایی است که صرف نظر از اهداف، نشان‌دهنده میل ذاتی سازمان‌های دولتی به این مهم است! مواد ۱ و ۲ این آیین‌نامه بدون تغییر از مصوبه اسبق نقل گردیده است ولیکن در ماده ۷ و تبصره‌های مربوطه، تغییراتی با تأکید بر بندهای ذیل صورت پذیرفته است:

- ایجاد سامانه ثبت اطلاعات مجوزهای سرمایه‌گذاری با محوریت هیئت مقررات زدایی و بهبود محیط کسب و کار کشور
  - افزایش اختیارات وزیر امور اقتصادی و دارایی در اصلاح بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مخل کسب و کار
  - و تجویز ایجاد سامانه پنجره واحد فیزیکی و یا مجازی
  - پنجره واحد فیزیکی صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری
- یکی از ساز و کارهای پیشنهادی برای مدیریت بهینه صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری خصوصاً پاسخگویی سریع به استعلامات مورد نیاز، پیشنهاد راه‌اندازی پنجره واحد سرمایه‌گذاری بود که بر

اساس آن، نمایندگانی از دستگاه‌های اجرایی در محلی مشترک حاضر و امکان بررسی و پیگیری درخواست‌های متقاضیان را در حداقل زمان فراهم نمایند.

پیشینه این سازوکار را می‌توان در ماده ۷ قانون تشویق و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و مواد ۱۷ و ۱۸ آیین‌نامه مربوطه جست که با تصویب و اجرایی شدن تشکیل مراکز خدمات سرمایه‌گذاری استان‌ها در اواخر دهه ۸۰، در غالب استان‌های کشور تشکیل و عملیاتی گردید. استقرار مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان‌ها به عنوان کانون مراجعات متقاضیان سرمایه‌گذاری خارجی بوده و هدف از ایجاد و تشکیل این مراکز، تسهیل و تسریع در امور سرمایه‌گذاری خارجی در کشور، هماهنگی بین سازمان و سایر دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در امور سرمایه‌گذاری خارجی، ایجاد کانون واحدی برای مراجعه متقاضیان سرمایه‌گذاری خارجی و کاهش بوروکراسی اداری در صدور مجوزهای مختلف مورد نیاز سرمایه‌گذار است.

همان‌طور که اشاره شد هدف از تشکیل مراکز خدمات سرمایه‌گذاری استان‌ها رسیدگی به امورات سرمایه‌گذاران خارجی عنوان گردیده است ولیکن این موضوع زمینه‌ای برای تسری این تشکیلات و راه‌اندازی پنجره واحد با حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی با هدف تسهیل سرمایه‌گذاری‌های با منشأ داخلی گردید که مسئولیت دریافت و پیگیری درخواست‌های سرمایه‌گذاران را بر عهده داشتند. پنجره واحد فیزیکی سرمایه‌گذاری طی دو دوره زمانی (سال‌های ۹۰ و ۹۶) در استان قزوین تشکیل گردید ولیکن تجربه موفقی از آن در اذهان سرمایه‌گذاران و دستگاه‌های اجرایی ثبت و ضبط نگردید. از دلایل عمده عدم توفیق پنجره واحد سرمایه‌گذاری می‌توان به موارد زیر اشاره نمود.

الف- در جریان معرفی نمایندگان از سوی دستگاه‌های اجرایی، مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان بر لزوم تام‌الاختیار بودن نمایندگان معرفی شده، تأکید می‌نمود تا از این طریق امکان تصمیم‌گیری مستقل از سوی نماینده مربوطه در حداقل مدت زمانی فراهم گردد ولیکن بدیهی است در صورتی که بتوان حدود تصمیم‌گیری و مداخله یک دستگاه اجرایی در فضای کسب و کار استان را صرفاً به یک نماینده تخفیف داد، پس چه نیازی به تشکیلات سازمانی عریض و طویل است، کما اینکه به راحتی می‌توان تمامی دستگاه‌های اجرایی را بالمره حذف و به جای هر کدام از آنها از یک یا دو نفر نماینده تام‌الاختیار استفاده نمود. بدیهی است کم‌توجهی به این مسئله به عنوان پاشنه آشیل این

طرح عمل نمود و نمایندگان دستگاه‌های اجرایی که به حسب ظاهر نماینده تام‌الاختیار دستگاه‌های اجرایی بودند، صرفاً به افرادی برای انتقال پرونده‌ها بین ادارات بدل گردیدند و رسالت آن‌ها در تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به فراموشی سپرده شد و نهایت داستان اینکه، مرحله‌ای دیگر به فرایند سرمایه‌گذاری اضافه شد و آن هم مراجعه سرمایه‌گذاران به مرکز خدمات سرمایه‌گذاری استان بود!

ب- همان‌طور که عنوان شد، اختیار قانونی دستگاه‌ها برای صدور مجوز فعالیت برای کارگزاران اقتصادی به عنوان اصلی‌ترین عامل ایجاد و حفظ هژمونی دستگاه‌های حاکمیتی و اجرایی عمل می‌کند لذا مقاومت در مقابل هر نوع تغییری در این خصوص از سوی دستگاه بدیهی بوده و تصور همکاری در این مسیر، تصویری ساده‌اندیشانه و دور از واقعیت است که موجب گردید پنجره واحد فیزیکی سرمایه‌گذاری به اهداف خود نرسد.

ج- تعدد مجوزهای سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی استان، در هم تنیدگی و وجود برخی پیچیدگی‌ها در نحوه استعلام‌گیری که ناشی از تقدم و تأخر برخی فعالیت‌ها و وجود برخی مقررات متضاد و نهایتاً وجود نگاه‌های بخشی به امر سرمایه‌گذاری نیازمند یک نظام گسترده‌ای از سیستم‌ها و روابط برای حل مشکل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری است. موضوعی که سیستم پنجره واحد فیزیکی از حل آن عاجز است.

### پنجره واحد فیزیکی شروع کسب و کار

هیئت مقررات زدایی و بهبود فضای کسب و کار کشور در چهل و سومین جلسه این هیئت، اجرای خدمات پنجره واحد فیزیکی شروع کسب و کار را مصوب نمود. بر اساس این مصوبه، پنجره واحد شروع کسب و کار مکانی واحد با حضور نمایندگان تمامی دستگاه‌های مربوط به شروع یک کسب و کار در ایران شامل مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، سازمان امور مالیاتی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی، شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور (ثبت شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری و مرکز مالکیت معنوی)، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران و استقرار دائمی و مستمر نمایندگان آن‌ها به طوری که تمامی خدمات مربوط به شروع یک کسب و کار در ایران از جمله ثبت شرکت و دریافت شناسه ملی، تأیید نام شرکت،

شماره ثبت شرکت، انتشار آگهی ثبت در روزنامه‌های رسمی و کثیرالانتشار، دریافت کد کارگاهی تأمین اجتماعی، دریافت شناسه ملی به عنوان کد اقتصادی و پرداخت حق تمبر نیم در هزار مالیاتی، تشکیل پرونده مالیات بر ارزش افزوده (در صورت مشمول بودن) و ثبت برند و تکمیل اظهارنامه برای دریافت دفاتر پلمب قانونی را ارائه می‌دهند. این سازوکار در برخی استان‌های کشور اجرایی گردیده ولیکن با توجه به ادله زیر نتوانست عملکرد مناسبی در حل مشکلات مربوط به حوزه صدور مجوزها داشته باشد.

این سازوکار بیش از آنکه بر مبنای راهبرد تسهیل فضای کسب و کار تنظیم گردد با هدف کاهش رتبه ایران در شاخص شروع کسب و کار (یکی از ده آیتم شاخص بهبود فضای کسب و کار) که هر ساله از سوی بانک جهانی صورت می‌گیرد، طراحی گردید و متأسفانه علی‌رغم تأیید اجرای آن از سوی اتاق بازرگانی و اتاق تعاون به عنوان تشکلات بخش خصوصی کشور، مورد پذیرش بانک جهانی قرار نگرفت و نتوانست اثرگذاری مثبتی بر رتبه ایران داشته باشد.

این تشکیلات صرفاً برای مدیریت شروع کسب و کار، یعنی اقدامات مربوط به ثبت یک شرکت و انعکاس آن در روزنامه رسمی کشور، راه‌اندازی گردیده است و این در حالی است که این بخش از کار کمتر از ۵ درصد مشکلات حوزه صدور مجوزها را شامل می‌شود چراکه عمده اتلاف زمان در صدور موافقت اصولی و استعلامات مربوطه است که از طریق این سیستم قابل حل نخواهد بود.

### کمیته سرمایه‌گذاری استان

با تصویب آیین‌نامه هیئت وزیران مورخ ۹۸/۳/۵، کارگروه‌های استانی ذیل شورای برنامه‌ریزی به ۴ کارگروه محدود گردید و کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری با دبیری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها متولی مدیریت امور مرتبط با سرمایه‌گذاری و اشتغال استان گردید. مطابق با تبصره ۱ ماده ۴ این آیین‌نامه، کارگروه‌ها می‌توانند با تصویب شورای برنامه‌ریزی، به تناسب موضوع گروه کاری ایجاد کنند. مستند به این مصوبه با نامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان به شماره ۴۱۶۱۵۶ مورخ ۹۸/۷/۲۸ کمیته سرمایه‌گذاری با دبیری اداره کل امور اقتصادی و دارایی استان تشکیل گردید. وظایف این کمیته به شرح ذیل است:

- ارائه برنامه برای اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ارائه پیشنهادها و راهکارهایی برای بهبود فضای کسب و کار در سطح استان

- ارائه سازوکار برای بهره‌گیری بیشتر از ظرفیت‌های قانونی و اجرایی مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی و بازارچه‌های مرزی
  - تسهیل فرایند تأمین، تجهیز و جذب منابع مالی و درآمدی مورد نیاز استان
  - ارائه سازوکارهایی برای همسو کردن سرمایه‌گذاری‌ها و اقدامات توسعه‌ای نظام بانکی و بخش‌های غیردولتی بر اساس اولویت‌های اسناد توسعه‌ای استان با رعایت قوانین و مقررات مرتبط
  - پیگیری و ارائه پیشنهاد در خصوص جذب سرمایه‌گذاری در بخش‌های مختلف اقتصادی با توجه به مزیت‌های نسبی و رقابتی به‌ویژه در مناطق روستایی و مرزی
- همان‌طور که مشهود است تمرکز وظایف کمیته سرمایه‌گذاری بر اقدامات محتوایی و تمرکز بر غنای سرمایه‌گذاری در استان‌ها متمرکز گردیده و به نوعی قانون‌گذار تلاش نموده کمیته را به عنوان نهادی برای نظم‌بخشی و توازن سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی استان مبتنی بر الگوی توسعه بومی و ملی طراحی نماید. این در حالی است که طی سال‌های اخیر، استان‌های کشور هر کدام به تناسب موقعیت، شرایط و نوع فضای حاکم بر تعاملات سیاسی مدیران، رویه‌ای متفاوت را برای هدایت سرمایه‌گذاران برگزیده است. برای مثال در استان قزوین، کمیته سرمایه‌گذاری به نهاد تأیید و تصویب طرح‌های سرمایه‌گذاری تغییر موضع داده، بدین ترتیب که تمامی طرح‌های سرمایه‌گذاری می‌بایست قبل از طرح در سازمان‌ها، دستگاه‌ها و دوایر اجرایی به این کمیته ارجاع و پس از تأیید اعضای کمیته اجازه شروع و طی فرایند نزد دیگر دستگاه‌ها را کسب نماید، بدیهی است بر اساس آنچه عنوان شد این موضوع در مجموعه وظایف کمیته سرمایه‌گذاری تعریف نگردیده و نهاد تسهیلگر کسب و کار به ضد خود تبدیل گردیده است. در زیر به برخی مشکلات حاصل از فعالیت این نهاد پرداخته شده است.
۱. هیچ مبنای قانونی برای رسیدگی بدو امر طرح‌های سرمایه‌گذاری در کمیته سرمایه‌گذاری وجود ندارد.
  ۲. با توجه به اینکه اولویت‌های سرمایه‌گذاری مبتنی بر مدل توسعه استانی تاکنون مدون نگردیده، مبنای مشخصی برای عمل کمیته سرمایه‌گذاری برای انطباق طرح‌های وارده با اولویت‌های استانی سرمایه‌گذاری وجود ندارد.

۳. تفویض اختیار مشخصی برای استان‌ها به منظور تعریف مشوق‌های لازم برای جذب طرح‌های اولویت‌دار سرمایه‌گذاری وجود نداشته و مدیریت ارشادی سرمایه‌گذاری فاقد ارکان و جهات لازم برای اعمال است.
۴. اقدامات کمیته سرمایه‌گذاری و به تبع آن کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان در بررسی طرح‌های سرمایه‌گذاری، به صورت موازی و مضاعف و با ترکیبی نسبتاً مشابه توسط کارگروه امور زیربنایی و گروه کارشناسی مربوطه انجام می‌شود که این موضوع ضمن اطاله صدور مجوزها، به نارضایتی متقاضیان می‌انجامد.
۵. ورود و تمرکز کمیته سرمایه‌گذاری به بررسی موردی طرح‌های سرمایه‌گذاری مانع از اقدامات لازم این کمیته برای عمل به وظایف قانونی آن خواهد بود.
۶. به لحاظ فرایند رسیدگی و پیگیری تفکیک مشخصی مابین فرایند رسیدگی به مشکلات طرح‌ها در جریان اخذ مجوز و بررسی طرح‌های جدید در کمیته سرمایه‌گذاری وجود ندارد.

#### ماده ۷ مکرر

مجلس شورای اسلامی با هدف کاهش مشکلات موجود در فضای صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری و تقویت فضای رقابت‌پذیری کسب و کارها در ۲۴ شهریور ۱۴۰۰ کلیات طرح تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار را به تصویب رساند. مطابق با این مصوبه کلیه مجوزهای کسب و کار که سلامت، محیط زیست، بهداشت عمومی-اجتماعی، نظم و انضباط پولی، مالی و ارزش، فرهنگ و امنیت ملی را به صورت مستقیم تهدید می‌کنند یا مستلزم بهره‌برداری از منابع طبیعی یا تغییر کاربری اراضی کشاورزی هستند. به عنوان مجوزهای تأیید محور معرفی شده و سایر مجوزها به عنوان مجوزهای ثبت محور تلقی می‌گردد و شروع کار کسب و کار صرفاً مستلزم اخذ مجوزهای تأیید محور است. در مقام آسیب‌شناسی این ماده قانونی این گونه می‌توان بیان داشت که با توجه به آنچه در مبحث مزیت‌های صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری برای دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی و اقبال آن‌ها برای حفظ این کسوت عنوان گردید، با تصویب این ماده قانونی، تلاش‌های این نهاد معطوف به این خواهد بود که مجوز یا مجوزهای صادره دستگاه متبوع خود را در یکی از چارچوب‌های امنیتی، سلامت محور، زیست محیطی، سلامت یا بهداشت عمومی و یا مستلزم تغییر کاربری یا استفاده از منابع طبیعی معرفی نماید. برای ذکر مثالی در این خصوص می‌توان به مجوز احداث



مجتمع‌های رفاهی بین راهی که توسط سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای و ادارت کل استانی این سازمان در سطح کشور صادر می‌شود اشاره نمود. این سازمان در توجیه تضاد دستورالعمل‌های صدور مجوز مربوطه در فواصل مشخصی در سطح آزادراه‌های کشور با تبصره ۲ ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵ مجلس شورای اسلامی در خصوص منع دستگاه‌های اجرایی از امتناع صدور مجوز به دلیل اشباع بودن بازار، حفظ ایمنی راه‌ها و سلامت مترددین را دلیل اصلی لزوم نظارت بر مجوزهای صادره و تعیین فواصل مشخص برای احداث این مجتمع‌ها عنوان می‌نمایند، موضوعی که می‌تواند مشتتی از خروار مجوزهای صادره از سوی دستگاه‌های اجرایی باشد.

همان‌طور که عنوان شد؛ در این مصوبه مجوزها به دو دسته تأیید محور و ثبت محور تقسیم گردیده‌اند. اختلاف ماهوی این دو دسته مجوز، امکان تبدیل فرایند اخذ آن به نوع دیگر را ناممکن می‌سازد. مجوزهای تأیید محور عمدتاً مجوزهایی را شامل می‌شود که مستلزم تأمین زیرساخت و یا منابعی از سوی مجوز دهنده است که عدم تأمین آن مانع از راه‌اندازی کسب و کار است؛ مانند مجوز واگذاری اراضی ملی از اداره کل منابع طبیعی و آبخیزداری و مدیریت امور اراضی؛ و مجوزهای ثبت محور آن بخشی از مجوزها که می‌تواند در قالب تعهد سرمایه‌گذار برای تأمین در آینده و یا تضمین انجام تعهدات قانونی است. از این رو آنچه در تبصره ۲ این مصوبه مبنی بر تغییر مجوزهای تأیید محور به ثبت محور در صورت عدم ثبت آن در سامانه ملی مجوزهای کشور آمده، فاقد منطق اجرایی است. در تشریح این مسئله می‌توان این‌گونه عنوان نمود؛ عمده مجوزهای تأیید محور شامل موافقت با تأمین زیرساخت‌های لازم برای راه‌اندازی کسب و کار است برای مثال می‌توان به مجوز تأمین زمین، حامل‌های انرژی و نظایر آن اشاره نمود. حال تصور نمایید در صورتی که زیرساخت‌های لازم برای استعمال تخصیص این زیرساخت‌ها به صورت برخط فراهم نباشد، ثبت محور شدن اعطای این مجوزها چه معنایی می‌تواند داشته باشد! آیا با اخذ تعهد از سرمایه‌گذار مشکل تأمین آب یا برق و زمین او برای ساخت کارگاه مرتفع می‌شود؟! این مسئله وقتی بغرنج می‌شود مصوبه پاسخ درخواست مجوز در زمان مقتضی داده نشود در آن صورت به موجب تبصره ۳ این اتفاق به منزله موافقت منظور گردیده و حال آنکه مطابق با آنچه عنوان گردید؛ آیا فرض ما بر موافقت دستگاه تکافوی نیازمندی‌های سرمایه‌گذار برای تأمین زیرساخت‌های لازم را خواهد نمود!

بر اساس آنچه در سطور قبلی به آن پرداخته شد، حفظ و تقویت فضای رقابت در اقتصاد یک کشور مستلزم رفع بروکراسی پیچیده حاکم بر فضای صدور مجوزهاست ولیکن این موضوع صرفاً می‌تواند از تغییر نگاه حاکمیت و کاهش درجه دخالت دولت در اقتصاد فراهم گردد، لذا بدیهی است صرف قانون‌گذاری در این حوزه نمی‌تواند کفایت لازم را داشته باشد و ضرورت دارد رویکرد حاکم دچار تحول کلی گردد. بر این مبنا ولو با تصویب قوانین تسهیلگر فرایند و الزام دستگاه‌ها برای حذف محدودیت‌ها و موانع برای صدور مجوزها، به دلیل عدم توجه به تعارض منافع، با مجموعه‌ای از توجیحات و تعارضات در مجموعه‌های نهادی کشور مواجه خواهیم شد که بر مشکلات خواهد افزود. ناگفته نماند علی‌رغم تأکید بر اهمیت موضوعاتی که عنوان گردید، قطعاً نمی‌توان اصلاحات این حوزه را معطل به اصلاحات در حوزه حکمرانی اقتصاد نمود.

### توصیه سیاستی

برای رفع مشکلات مدیریت، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری در استان‌های کشور چه باید کرد؟ بهره‌مندی از تجربیات گذشته به معنای تقویت نقاط قوت و حذف و اجتناب از تکرار اشتباهات و کج‌روی‌های گذشته، شیوه مناسبی در اصلاح اقدامات در مسیر نیل به اهداف است. طی سالیان گذشته مراکز تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری اقدامات متناهی را در دستور کار قرار دادند ولیکن موفقیت مشهودی حاصل نگردیده و متقاضیان مجوزهای سرمایه‌گذاری همچنان در چم‌وخم دستگاه‌های اجرایی سرگردانند، مدت‌زمان زیادی برای صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری صرف می‌شود که موجب کاهش انگیزه سرمایه‌گذاران می‌گردد. اطلاعات شفاف و قابل اتکایی در خصوص نحوه ورود به بخش‌های اقتصادی وجود ندارد. مشکلات در نظام مجوزدهی صرفاً به تضييع وقت افراد خلاصه نمی‌شود، بلکه دخالت سلايق مختلف در ارائه مجوز، نبود ثبات و وحدت رویه، افزایش مخاطره برای سرمایه‌گذاری و در نتیجه افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری، اعتمادزدایی از کارگزاران اقتصادی و کاهش سرمایه‌های اجتماعی و بسیاری دیگر از نتایج این نظام تصمیم‌گیری است. آنچه مبرهن است در این وضعیت، هر دستگاه اجرایی اختیار تام و تمامی در نحوه پاسخ‌دهی به درخواست مجوز دارد؛ چراکه تسلط به قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها بیش از هر مجموعه دیگر (حتی نهادهای ناظر) است، لذا از آنجایی که افزایش هیبت سیاسی سازمان از این طریق مقدور است، لذا این چرخه هرچه پیچیده‌تر شود، به طوری که جز

خودش کسی از آن سر در نیاورد، مطلوب‌تر خواهد بود؛ یعنی همان چیزی که الان شاهد آن هستیم. در این سیستم نظارت‌های برون‌سازمانی و حتی درون‌سازمانی نیز از دریافت و رفع مشکلات عاجز خواهند بود و این در حالی است که بسیاری از کشورهای منطقه، با استفاده از شیوه‌های نوین هدایت سرمایه‌گذاران توانسته‌اند طی سال‌های اخیر جایگاه مناسبی را در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی از آن خود کنند.

برای برون‌رفت از این کلاف سردرگم لازم است ضمن بهره‌گیری از سیستم‌های اطلاعات جغرافیایی هر آنچه در خصوص استقرار زیرساخت‌های لازم برای کسب و کار است در قالب سامانه یا سامانه‌های الکترونیکی تدوین و تجمیع گردید و با حذف تمامی فرایندهای سنتی مراجعه و درخواست و پیگیری و اخذ مجوز، امکان استعمال‌گیری و صدور مجوزهای درخواستی را در قالب فرایندهای الکترونیکی و به صورت در لحظه فراهم گردد. در این سیستم امکان دخالت سلیقه‌ها وجود نداشته و تمام راه‌های ممکن برای انحراف بسته خواهد شد. بدیهی است دسترسی به نظامات این‌چنینی مستلزم دسترسی به اطلاعاتی است که یا تاکنون تهیه نگردیده‌اند و یا تجمیع آن‌ها در یک سامانه با محدودیت‌های جدی قانونی و اجرایی مواجه است ولیکن در این وضعیت چه باید کرد؟ همان‌طور که اشاره شد، روح حاکم بر آیین‌نامه جدیدالتصویب فارغ از نگاه جامع به مقوله صدور مجوزها و نظم‌بخشی به این فضا، صرفاً در صدد است برخی مشکلات اجرایی و فرایندی که طی سال‌های اخیر گریبان‌گیر هیئت‌مقررات‌زدایی بوده را رفع نماید، غافل از اینکه این سیستم در میان‌مدت کارایی خود را از دست داده و با بروز مشکلات جدید، نیاز به اصلاح آیین‌نامه احساس خواهد شد و این می‌شود همان بی‌ثباتی در رویه‌ها. لذا بر اساس آنچه بیان گردید لازم است تمامی نهادهای متولی امر شامل؛ سازمان‌ها، دستگاه‌های اجرایی، ابزارها، قوانین و رویه‌ها و فرایندهای صدور مجوز بر مبنای اصول زیر بازمهندسی گردند.

### جامعیت

همان‌طور که اشاره شد یکی از مشکلات برنامه‌های سابق عدم جامعیت و نگاه جزیره‌ای به مقوله مجوزها بوده است. نگاه جامع به فرایند صدور مجوزها عبارت است در نظر گرفتن تمامی مراحل محتمل در فرایند صدور مجوزها در تمامی بخش‌های اقتصادی از مرحله تصمیم‌سازی برای

- سرمایه‌گذار تا تأمین زیرساخت‌های لازم برای تولید و حتی تأمین ملزومات تولید و ایجاد خوشه تولیدی بر مبنای یک تسلسل منطقی. در این مقوله توجه به بندهای زیر ضروری به نظر می‌رسد:
- با تشریح و ترسیم افق اقتصادی کشور، استان‌ها و مناطق مختلف، راهبرد جامع بلندمدت برای تدوین اولویت‌های سرمایه‌گذاری تدوین گردد؛
  - قلمرو حکمروایی دولت بازتعریف شده و نیاز به اخذ مجوز در حوزه‌های مختلف با تأکید بر سیستم‌های کششی (PULLING) تعدیل گردد؛
  - ابزارهای لازم برای نیل به هدف لحاظ و تکالیف دستگاه‌ها در تأمین و تکمیل آن‌ها دیده شود؛
  - فرایندهای لازم برای تدوین راهبرد نظام مجوزدهی مبتنی بر اهداف بلندمدت اقتصادی کشور تدوین و تکالیف دستگاه‌های اجرایی در آن مشخص شود؛
  - در تنظیم فرایندها، زمان‌بندی دقیقی برای نیل به اهداف اعمال شود و ضمن پرهیز از شتاب‌زدگی و اقدامات نمایشی، اقدامات آمرانه (PUSHING) طوری تنظیم گردد که هیچ مسیر دیگری برای دور زدن وجود نداشته باشد؛
  - تمامی نظارت‌های درون و برون‌سازمانی صرفاً مبتنی بر نظام جدید به صورت مستمر و حین فرایند برنامه‌ریزی شده و نظارت‌های مقطعی منسوخ گردد.
- برای نمونه در سطور زیر به یک نمونه برنامه جامع برای بازاریابی فرصت‌های سرمایه‌گذاری اشاره می‌کنیم که البته این موضوع به طور کلی در ارتباط با سایر اجزای سیستم قابل تعریف خواهد بود.

### الف- الگوی توسعه‌ای؛ توانمندی‌ها و اولویت‌ها

اولین گام در سیاست‌های جذب سرمایه‌گذاری، تعیین اولویت‌های سرمایه‌گذاری در بخش‌های اقتصادی منطقه و یا استان مبتنی بر توجه به توانمندی‌های محلی است، لذا برای تعیین و ساخت چارچوب اولویت‌بندی پذیرش طرح‌های سرمایه‌گذاری در استان لازم است توانمندی‌های استان در بخش‌های مختلف احصا گردیده و مبتنی بر آن به اولویت‌بندی بخش‌ها و زیربخش‌ها پرداخته شود. لازم است در این فرایند به زیرساخت‌های لازم برای توسعه هر بخش یا زیربخش و امکان تأمین آن و همچنین میزان اثرگذاری در تولید سایر بخش‌ها و زیربخش‌ها توجه گردد.

## ب- بازاریابی داخلی و بین‌المللی طرح‌های اقتصادی از طریق شناسایی فرصت‌های سرمایه‌گذاری در استان‌ها

فرصت سرمایه‌گذاری در تعریف عبارت است از ایده‌ای از کسب و کار که مبتنی بر اولویت‌های سرمایه‌گذاری یک استان یا منطقه، تمام و یا برخی مجوزهای لازم را برای اجرا دریافت داشته و آماده اعمال مدیریت، تأمین مالی و اجرا است. هدف و فلسفه اجرای این کار، معرفی طرح‌های سرمایه‌گذاری به متقاضیان سرمایه‌گذاری خارجی در قالب فرمت دارای اطلاعات مالی و اقتصادی طرح‌ها (مطالعات امکان‌سنجی) است.

با تعیین فرصت‌های سرمایه‌گذاری در استان، ضمن معرفی زیرساخت‌های لازم برای استقرار طرح مربوطه، تمامی فرایندهای اخذ مجوز مربوطه احصا و معرفی می‌گردد و تمهید لازم برای بروز رسانی آن در مؤعد مشخص فراهم می‌گردد. (رجوع کنید به شیوه‌نامه خدمات سرمایه‌گذاری، فصل فرصت‌های سرمایه‌گذاری)؛ لذا سرمایه‌گذار در ابتدای امر با اولویت‌های سرمایه‌گذاری و همچنین در مراتب بعدی با فرصت‌های سرمایه‌گذاری استان آشنا می‌شود.

## ج- احصا و معرفی مشوق‌های سرمایه‌گذاری

امروزه دولت‌ها با به کارگیری سیاست‌های ارشادی در مقابل سیاست‌های دستوری، تلاش دارند تا شیب زمین سرمایه‌گذاری و تأمین مالی را به نفع پروژه‌ها و طرح‌های با سود اجتماعی و اقتصادی بالا تغییر دهند، به طوری که از طریق آن‌ها منافع عامه جامعه تأمین شود. در این وضعیت دیگر خبری از امر و نهی سرمایه‌گذار نیست و سرمایه‌گذار مخیر است با لحاظ پذیرش حداقل محدودیت‌ها، بر اساس اراده خود نسبت به تعیین نوع طرح و محل استقرار اقدام نماید؛ البته با این تفاوت که اگر طرح و یا محل استقرار مطابق نظر دولت باشد هزینه‌هایش کمتر و بالعکس در صورتی که حاضر به پذیرش اولویت‌بندی‌های دولت نباشد باید هزینه بیشتری را پردازد تا حدی که ممکن است به غیراقتصادی شدن طرح منجر گردد. این نوع سیاست‌گذاری بر پایه ارائه مشوق‌ها برای جذب سرمایه در بخش‌های محرک اقتصادی و عموماً دانش‌بنیان اعمال می‌شود، فلذا لازم است مشوق‌های سرمایه‌گذاری هر بخش با تأکید بر الگوی توسعه هر منطقه و استان تدوین و اطلاع‌رسانی گردد.

## ۵- راهنمای سرمایه‌گذاری

تدوین راهنمای سرمایه‌گذاری با هدف راهنمایی و هدایت سرمایه‌گذاران از طریق ارائه اطلاعات بروز در خصوص قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های مربوط به سرمایه‌گذاری و تولید و دیگر موضوعات مرتبط صورت می‌گیرد. از طریق این امکان سرمایه‌گذاران در ابتدای امر سرمایه‌گذاری با فرایندها، هزینه‌ها و زمان صدور هر مجوز سرمایه‌گذاری مطلع می‌گردند. در جریان صدور موافقت اصولی از سوی دستگاه اصلی رعایت اصول زیر موجب نظم‌بخشی و مطلوب خواهد بود:

- ۱- با انتخاب یک مجوز خاص، امکان رصد مسیر اختصاصی اخذ مجوز تا انتهای کار فراهم گردد؛
- ۲- برنامه‌ریزی برای صدور مجوز در سطح شهرستان و حتی بخش و روستا فراهم گردیده و در برنامه لحاظ شود؛
- ۳- دستگاه‌های فرعی هر مجوز قابل شناسایی و به تبع آن استعلامات مربوطه معین باشد؛
- ۴- بررسی مطالعات امکان‌سنجی طرح به‌ویژه میزان زیرساخت و انرژی مورد نیاز در قالب استاندارد فراهم گردد؛
- ۵- لازم است تدابیر لازم برای ممانعت از اخذ استعلامات مضاعف اندیشیده شود؛
- ۶- بررسی طرح از سوی دستگاه فرعی صرفاً محدود به موضوع استعلام گردد؛
- ۷- استعلامات به استعلامات پسینی و پیشینی تقسیم گردیده و امکان اخذ تعهد برای استعلامات با مجوزهای پسینی فراهم گردد.

## لزوم نگاه سیستمی

از اصول برنامه‌ریزی لزوم نگاه سیستمی به تمامی عوامل است. در مقوله صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به منظور افزایش کارایی، لازم است تمامی دستگاه‌های اجرایی و همچنین فرایندها در یک تسلسل منطقی با یکدیگر ارتباط داشته باشند. از مصادیق این برنامه‌ریزی سیستمی می‌توان به؛

- لزوم یکپارچگی سیستم راهنمای سرمایه‌گذاری قبل از مبادرت به اخذ مجوز؛

- هدایت درخواست‌های تأیید نشده به سمت طرح شکایت از طریق سامانه دادور و دیگر فرایندهای پیگیری؛
- ایجاد درجه تأمین مالی از طریق بازار پول و سرمایه و همچنین مشارکت در تکمیل خوشه‌های صنعتی برای طرح‌هایی که مجوز دریافت نموده‌اند.

### انعطاف‌پذیری

با توجه به بی‌ثباتی در قوانین و مقررات و همچنین رویه‌های حاکم بر صدور مجوزها و از آنجایی که مصدر عمده این بی‌ثباتی‌ها خارج از استان است، برنامه‌ریزی برای تسهیل صدور مجوزها می‌بایست کاملاً انعطاف‌پذیر بوده و امکان حکم و اصلاح فرایندها و تغییر مسیر در کمترین زمان و با کمترین معطلی صورت پذیرد.

### توجه به محدودیت‌های موجود و لزوم رعایت اصل تدریجی بودن تغییرات

بدیهی است نظام بهینه صدور مجوزها که رافع تمام مشکلات این حوزه باشد، قاعدتاً می‌بایست بر مبنای سیستم اطلاعات جغرافیایی و آمایش سرزمینی برنامه‌ریزی گردد ولیکن استفاده از این سیستم مستلزم تأمین برخی زیرساخت‌های لازم و حتی تصویب و تغییر برخی مقررات و حذف برخی ملاحظات است که انجام آن حتی در صورت وجود اراده قانونی زمان‌بر است. لیک در وضعیت فعلی با توجه به این محدودیت‌ها لازم است ضمن حرکت در مسیر ایجاد سامانه‌های هوشمند اطلاعات پایه، از امکانات موجود برای تسهیل فضای کسب و کار بهره جست. کما اینکه تجربه همکاری با دستگاه‌ها حول موضوعی واحد می‌تواند نیاز آتی تشکیل یک سیستم ملی صدور مجوز باشد.

بر اساس آنچه تشریح گردید، برای استقرار یک سیستم بهینه مجوزدهی لازم است ضمن ترسیم افق روشنی از توسعه ملی و منطقه‌ای تمامی ابزارها به سمت و سوی افق پیش رو تنظیم گردیده و نظارت بر این سیستم به صورت لحظه‌ای در جریان باشد. یکی از ابزارهایی که توانسته است به صورت نسبی این امکان را برای نظام مجوزدهی کشور فراهم نماید کارتابل الکترونیکی پنجره واحد سرمایه‌گذاری است که از ۱۰ سال گذشته تجربه نسبتاً موفق در بیش از ۵ استان کشور داشته است. استان قزوین یکی از استان‌هایی است که در سال ۱۳۹۷ به راه‌اندازی این سیستم مبادرت



ورزید که نهایتاً در ابتدای سال ۱۴۰۱ با عملیاتی شدن درگاه ملی مجوزهای کسب و کار، کنار گذاشته شد.

### پلتفرم جامع الکترونیکی صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، یکی از ابزارهای مدیریت صدور مجوزها بهره‌گیری از سامانه جامع الکترونیکی است که برخلاف تصور بسیاری روال کار این سامانه پذیرش درخواست و صدور مجوز نهایی ایجاد یک کسب و کار نیست اگرچه می‌تواند غایت کار باشد ولیکن در مراحل اولیه، تمامی مراحل صدور مجوزهای مورد نیاز برای تأسیس یک کسب و کار به فرایندهای کوچک‌تر تقسیم و در ذیل یک بخش اقتصادی و یک دستگاه اجرایی قرار گرفته و با ترسیم فرایند، در سامانه بارگذاری می‌گردد و مراجعین با تعیین نوع مجوز می‌توانند درخواست مربوطه را ثبت و مدارک مربوطه را بارگذاری نمایند. براین اساس قطعات یک پازل به تدریج در کنار هم قرار گرفته و مجموعه کاملی از فرایندهای صدور مجوزهای یک کسب و کار واحد را شکل می‌دهند.

سامانه جامع الکترونیکی سرمایه‌گذاری در قالب یک درگاه الکترونیکی واحد با دریافت درخواست سرمایه‌گذاری و اطلاعات لازم از متقاضی، امکان تبادل اطلاعات و صدور مجوزها و استعلامات میان دستگاه‌های مشمول را فراهم کرده و در نهایت ارائه پاسخ نهایی به متقاضی را به صورت الکترونیکی ممکن می‌سازد. همچنین این سامانه امکان نظارت دقیق بر عملکرد دستگاه‌های مشمول جهت صدور مجوز و ارائه گزارش‌ها دوره‌ای و امکان دریافت شکایات متقاضیان صدور مجوز و پاسخ به آن‌ها را فراهم می‌نماید. سامانه جامع الکترونیکی سرمایه‌گذاری یا سامانه استعلامات بین دستگاهی بر مبنای تقسیم مجوزهای کسب و کار به واحدهای کوچک‌تر مشتمل بر پذیرش درخواست‌های سرمایه‌گذاران و مدارک مربوطه و استعلامات مختلف از دستگاه‌های اجرایی پی‌ریزی گردیده است.

### مزایای سامانه جامع الکترونیکی صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری

- ۱- شفافیت در ارائه اطلاعات مربوط فرایند، قوانین و مقررات مربوط به مجوز درخواستی؛
- ۲- ایجاد رویه واحد در مدارک و مستندات درخواستی از سرمایه‌گذار از ابتدا تا انتهای فرایند صدور مجوز؛
- ۳- شفافیت در زمان‌بندی مجوزهای درخواستی؛

- ۴- امکان رصد پرونده‌ها در لحظه توسط کاربر، کارشناس و مدیر (ناظر)؛
- ۵- امکان ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و کارشناسان مربوطه؛
- ۶- تشکیل بانک اطلاعات سرمایه‌گذاران و مجوزهای درخواستی به تفکیک زمان، دستگاه و نوع مجوز و...؛
- ۷- امکان ارسال پیامک و اعلام وضعیت جاری یا خاتمه عملیات روی پرونده به متقاضی؛
- ۸- امکان برنامه‌ریزی و هماهنگی برای بازدید از یک پروژه توسط دستگاه‌های اجرایی مرتبط؛
- ۹- ایجاد بانک استعلام.

### ضرورت راه اندازی سامانه

- یکی از مهم‌ترین مشکلات فراروی تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری موضوع استعلام از دستگاه‌های اجرایی خصوصاً دستگاه‌های خدمات رسانی است. در این پروسه یکی از دستگاه‌ها به عنوان دستگاه اصلی و سایر دستگاه‌ها به عنوان دستگاه فرعی متولی صدور مجوز به پروژه سرمایه‌گذاری خواهند بود. طولانی بودن زمان پاسخ‌گویی، نبود وحدت رویه در تعداد مراجع و توالی آن‌ها و همچنین نوع پاسخ‌های واصله از عمده مشکلات این فرایند است.
- مبنای کار این سامانه که تجربه موفق در برخی از استان‌های کشور نیز داشته، ایجاد ارتباط و تسهیل استعلامات بین دستگاه‌های اجرایی در یک بستر الکترونیک است و تمامی فرایندهای مربوط به یک مجوز قبل از ورود به سامانه مطالعه و بررسی شده و تمهیدات لازم در جهت حذف رویه‌های زائد، اقدامات موازی و استعلامات چندباره و مضاعف صورت گرفته است.
- به بیان دیگر، علی‌رغم وجود سامانه، روش صدور فرایند همانی است که در سابق بوده و صرفاً مجرای درخواست و پیگیری، ارسال و دریافت پاسخ استعلامات و دریافت مجوز، سامانه الکترونیکی خواهد بود. در اینجا لازم است چند نکته بیان شود؛
  - علی‌رغم کاستی‌های موجود در این نوع از سیستم‌های صدور مجوز، با توجه به برخی مزیت‌های این نوع نظامات، می‌توان از آن‌ها به عنوان ابزارهایی برای گذار از مرحله سنتی یاد کرد مشروط بر اینکه نباید در این مرحله متوقف شد؛

- امکان گزارش‌گیری در لحظه از این سامانه، امکانی برای بررسی وضعیت صدور مجوز در بخش‌های مختلف است. اطلاعاتی که در غیاب این سیستم، تجمیع آن ممکن نبوده و یا زمان‌بر باشد و ناسازگاری زمانی تصمیمات گریزناپذیر باشد؛
  - در این سامانه با ارسال پرونده الکترونیک از مرحله به مرحله دیگر، تمامی اقدامات برای دستگاه‌های مرتبط و دستگاه‌های ناظر قابل رؤیت بوده، لذا نظارت بر فرایند تصمیم‌گیری دستگاه‌ها از وضعیت راکد به حالت جاری و لحظه‌ای به عنوان یکی از گام‌های مهم شفافیت محقق می‌گردد؛
  - بدیهی است در نظامات توسعه‌یافته صدور مجوزها، تمامی تصمیمات در حوزه صدور مجوزها بدون دخالت سلیقه افراد و سازمان‌ها بر مبنای آمایش سرزمین و با استفاده از سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) اتخاذ می‌گردد که اجرای آن در کشور مستلزم تکمیل پروژه SDI و تمهید و اصلاح برخی مقررات و رویه‌ها است.
- امروزه سامانه‌های الکترونیک نقش بسیار پررنگی در زندگی روزمره مردم دارند. این سامانه‌ها به صورت هوشمند با ارتباط دهی جنبه‌های مختلف، طیفی از نظامات را ایجاد می‌کنند. در این میان بهره‌گیری از پرتال‌های سرمایه‌گذاری در جهت ارائه اخبار سرمایه‌گذاری، اطلاع‌رسانی قوانین، مقررات، توانمندی‌ها، اولویت‌ها، فرصت‌ها و مشوق‌های سرمایه‌گذاری و در حالت‌های توسعه‌یافته آن، مکان‌یابی و ارائه با قابلیت شخصی‌سازی، بسیار شایع شده و طیف گسترده‌ای از خدمات آژانس‌های تشویق سرمایه‌گذاری (IPA) در دنیا را شامل می‌شود. در ادامه به شرح اقدامات و نتایج حاصله از راه‌اندازی پنجره واحد سرمایه‌گذاری استان قزوین به عنوان یکی از استان‌های پیشرو در این حوزه پرداخته می‌شود.

### **درگاه ملی مجوزهای کشور، رویکرد جدید مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار**

بر اساس آنچه گفته شد؛ ماده ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و اصلاحات بعدی، «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار»، به ریاست وزیر امور اقتصادی و دارایی را مؤظف نموده است تا شرایط، مراحل و هزینه‌های صدور مجوزهای کسب و کار را شفاف و سهل کند به طوری که هر شهروند بتواند در این سایت به راحتی از شرایط و مراحل دریافت مجوز

کسب و کار مورد نظرش مطلع شود و در صورت درخواست، از درگاه تخصصی، مجوز مورد نظرش را به سهولت و در کوتاه‌ترین زمان ممکن، دریافت کند. درگاه ملی مجوزهای کسب و کار، بستری اینترنتی تحت مدیریت دبیرخانه «هیئت مقررات‌زدایی و بهبود محیط کسب و کار» است که برای همه کسب و کارهای موجود در کشور، شرایط، مدارک، مجوزهای پیش‌نیاز، هزینه و زمان صدور مجوز را شفاف و قابل فهم ارائه می‌کند. این درگاه، تنها مرجع رسمی اعلام شرایط صدور مجوزهای کسب و کار و معرفی مرجع قانونی صادرکننده همه مجوزهای کسب و کارها در کشور محسوب می‌شود.

طی سال‌های گذشته و پس از تصویب قانون مذکور، اقدامات زیادی برای شکل‌گیری بسترهای الکترونیکی در فضای شبکه جهانی اینترنت برای مدیریت صدور مجوزها شکل گرفته و در حال حاضر و با شروع دولت سیزدهم در قالبی منسجم‌تر فعالیت می‌نماید و لیکن در مقام آسیب‌شناسی و استفاده از تجربیات گذشته ذکر چند نکته ضروری به نظر می‌رسد؛

۱- با توجه به آنچه عنوان شد؛ پیچیدگی، تنوع و وسعت کار مدیریت صدور مجوزهای کشور صرفاً در قالب اقدامی تدریجی و در قالب چندین گام ممکن بوده که مستلزم طی زمان و تکمیل گام به گام آن است. لذا با توجه به ماهیت این گونه فعالیت‌ها، اولاً هر اقدام پیش‌نیاز اقدام بعدی بوده و بدون تکمیل مرحله قبل، پرداختن به مرحله بعد ممکن نیست و ثانیاً آگاهی از اقدامات بعدی می‌تواند سهم بسزایی در شکل‌گیری گام فعلی داشته باشد. لذا با هدف افزایش کارایی در اقدامات مرکز ملی پایش و بهبود فضای کسب و کار و با علم به مطالب عنوان شده، شایسته است متولیان امر با هدف ایجاد بسترهای لازم اعتمادآفرینی، تلاش مجدانه‌ای برای اطلاع‌رسانی تمام اقدامات گذشته و آینده خود در قالب برنامه زمان‌بندی دقیق و دستگاه‌های مسئول، انجام داده و فعالیت‌های خود را موکول به اما و اگرهای سیاسی و مدیریتی ننمایند. مشخص نبودن آتیه و سرانجام فعالیت‌ها، با توجه به تجربه شکست‌های قبلی می‌تواند نقطه آسیب‌پذیری این طرح کلان ملی باشد؛

۲- همان‌طور که عنوان شد، سهم قابل توجهی از پیچیدگی صدور مجوزها مربوط به استعلامات بین دستگاهی آن‌هم در خصوص تأمین زیرساخت لازم برای فعالیت اقتصادی است که در قالب روابط افقی بین دستگاه‌های اجرایی قابل تفسیر و تأویل است. لذا با هدف بهبود کنترل

اقدامات دستگاه‌ها در نحوه برخورد با درخواست‌های متقاضیان لازم است امکانات و بسترهای لازم برای پیگیری امور متقاضیان مجوز از سوی این درگاه، پس از احاله آن‌ها به دستگاه‌های تخصصی فراهم گردیده و وظیفه این درگاه صرفاً به هدایت سرمایه‌گذاران به سمت و سوی پرتال‌های تخصصی دستگاه محدود نگردد، چه اینکه این اقدام در گذشته نیز انجام می‌گرفته است؛

۳- استفاده از تجربه اقدامات گذشته در زمینه تسهیل صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری به عنوان یک امر منطقی مورد پذیرش همگان است و از سویی دیگر محدود نمودن دایره فکر و عمل به مجموعه‌ای کوچک و با توان کارشناسی محدود می‌تواند نقطه هزیمت و شکست طرح باشد. تسهیلگری برای صدور مجوزهای سرمایه‌گذاری از سال ۱۳۸۹ در یکی از استان‌های کشور آغاز و به طور جدی به بیش از ۱۰ استان دیگر تسری پیدا کرد و در حال حاضر مجموعه وزارت امور اقتصادی و دارایی در سطح استان‌ها با انبوهی از تجارب ارزشمند در این حوزه مواجه است که ایجاد بستر لازم برای استفاده از آن‌ها می‌تواند بسیاری از مشکلات اجرای این طرح را مرتفع نماید؛

۴- با توجه به اهمیت اعتمادسازی و تقویت سرمایه اجتماعی در پذیرش سامانه‌های صدور مجوز از سوی مردم و به خصوص دستگاه‌های حاکمیتی لازم است رویه و قالب معینی برای انجام کار مشخص و مصوب گردیده و مؤکداً از تشتت اقدامات در این زمینه پرهیز نماییم. تغییر چندباره آدرس درگاه صدور مجوزهای کسب و کار می‌تواند بی‌اعتمادی کارگزاران اقتصادی و تشدید مقاومت‌ها را موجب شود.

#### اطلس سرمایه‌گذاری، نظام توسعه یافته صدور مجوز

امروزه سیستم‌های هوشمند مکان‌یابی و اطلاعات مکانی برگرفته از سیستم‌های GIS که بر پایه آمایش سرزمینی شکل گرفته‌اند بار اصلی هدایت سرمایه‌گذاران و در مراتب بعدی صدور مجوزها را بر عهده دارند. در این سیستم‌ها یکی از مشکلات اصلی نظام فعلی یعنی اخذ استعلامات از دستگاه‌های فرعی حذف گردیده و هر نوع استعلامی در لحظه بدون دخالت و اعمال سلیقه افراد اخذ و ارائه می‌گردد.

اطلس مجموعه‌ای از نقشه‌های هدفمند است که به طور منظم و بر اساس اطلاعات مکانی، داده‌های موضوعی و مقیاس زمانی تدوین و تحلیل شده و به صورت یکپارچه در قالب نقشه تهیه می‌گردند. اطلس سرمایه‌گذاری با در نظر داشتن الزامات و ضرورت‌های حاکم بر سرمایه‌گذاری، با تحلیل اطلاعات موجود و اهداف تبیین شده، منتهی به هدایت هوشمند سرمایه‌گذاران به انتخاب بهترین موقعیت جغرافیایی اجرای پروژه می‌گردد که بهترین شرایط فنی و اقتصادی را برای اجرای طرح مورد نظر و بیشترین بازدهی را برای اهداف کلان توسعه کشور و استان در بر داشته باشد. فلذا در هر برنامه ریزی برای تسهیلگری در صدور مجوزها، نیل به نظام صدور مجوز بر مبنای اطلاعات نظامات جغرافیایی و مکان محور می‌بایست به عنوان هدف غایی لحاظ گردیده و مورد توجه جدی قرار گیرد.

یکی از کارکردهای اصلی اطلس، امکان مقایسه بین نقشه‌ها به منظور شناخت همبستگی‌ها بین آن‌ها است. در واقع اطلس سرمایه‌گذاری بانک جامع اطلاعات گردآوری و تحلیل شده قابل به روزرسانی در خصوص منطقه جغرافیایی خاص مشتمل بر بیان ظرفیت‌ها، زیرساخت‌ها، مزیت‌ها، محدودیت‌ها، نیازها و اولویت‌ها، فرصت‌ها، قوانین و فرآیندها و سایر اطلاعات اثرگذار بر جذب سرمایه‌گذاری که با در نظر داشتن الزامات و ضرورت‌های حاکم بر سرمایه‌گذاری خارجی، علاوه بر تسهیل و تسریع در فرآیند سرمایه‌گذاری با تحلیل اطلاعات موجود و اهداف تبیین شده، منتهی به هدایت هوشمند سرمایه‌گذاران به انتخاب بهترین موقعیت جغرافیایی اجرای پروژه گردد که بهترین شرایط فنی و اقتصادی را برای اجرای طرح مورد نظر و بیشترین بازدهی را برای اهداف کلان توسعه کشور و استان در بر داشته باشد.

پرتال سرمایه‌گذاری در واقع نتیجه نهایی و خروجی الکترونیکی و آنلاین اقدامات انجام شده برای اطلس سرمایه‌گذاری است که در قالب یک بستر الکترونیکی جامع به زبان انگلیسی و با هدف یکپارچه نمودن و دسته‌بندی داده‌های به روز آماری و آمایشی که ضمن ارائه اطلاعات دقیق از فرایندها و الزامات پیش رو، به منظور بهبود فرایند تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران، منجر به دریافت خدمات مورد نیاز اطلاعات کاملاً بروز شده توسط سرمایه‌گذار به صورت آنلاین می‌شود. همچنین این پرتال با الگوگیری تجربیات آژانس‌های موفق تشویق سرمایه‌گذاری خارجی (IPA)، به منظور

ارتقاء جایگاه و نقش خاص کشور ایران در اقتصاد بازار جهانی ایجاد و مورد بهره‌برداری واقع می‌گردد.

### منابع

- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۴۰۰). پایش فصلی فضای کسب و کار سال. مرکز پژوهش‌های اتاق. دوره ۱۹.
- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۳۹۹). پایش فصلی فضای کسب و کار سال. مرکز پژوهش‌های اتاق. دوره ۱۸.
- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران. (۱۳۹۸). پایش فصلی فضای کسب و کار سال. مرکز پژوهش‌های اتاق. دوره ۱۴.
- اکبری، حسن، زیوداری، مهدی. (۱۳۹۵). روش سرمایه‌گذاری وارن بافت، رابرت جی. مرکز مطالعات تکنولوژی دانشگاه صنعتی شریف.
- زیرک، معصومه. (۱۳۹۴). مدل پیشنهادی پنجره واحد خدمات سرمایه‌گذاری و نقش آن در بهبود محیط کسب و کار ایران. مجموعه مقالات دومین همایش ملی بهبود محیط کسب و کار.
- قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۵/۱۱/۹۹ مجلس شورای اسلامی به شماره ۱۴۹۲۵۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۸.
- قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب مورخ ۱۳۹۳/۴/۱ مجلس شورای اسلامی به شماره ۲۸۸/۲۵۱۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۱۶.
- مرزبان، حسین، استادزاد، علی حسین. (۱۳۹۴). تأثیر تحریم‌های اقتصادی بر تولید و رفاه اجتماعی ایران: رهیافتی از الگوی رشد تعمیم‌یافته تصادفی. پژوهش‌های اقتصادی ایران. doi: 10.22054/ijer.2015.4093
- IFC, Doing Business in (2010-2015).