



اتاق بازرگانی
صنایع، معادن و کشاورزی
اصفهان
ISFAHAN CHAMBER OF COMMERCE
INDUSTRIES, MINES AND AGRICULTURE

شناسایی و ارزیابی سامانه‌های کسب و کار ایران

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی اصفهان

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

عنوان پژوهش: شناسایی و ارزیابی سامانه‌های کسب‌وکار ایران

مرکز پژوهش و بررسی‌های اقتصادی اتاق بازرگانی اصفهان

تهیه کننده: دکتر مرتضی درخشان، پریسا حمیدی و ساره هاکپیان

تاریخ انتشار: تابستان ۱۴۰۵

واژگان کلیدی: سامانه‌های کسب‌وکار، سامانه جامع تجارت، دولت الکترونیکی، فعالان اقتصادی

فهرست:

۴.....	خلاصه مدیریتی	-۱
۵.....	مقدمه	-۲
۶.....	تعریف و قلمرو سامانه‌های کسب و کار	-۳
۹.....	دسته‌بندی سامانه‌ها	-۴
۱۱.....	سامانه‌های دارای بیشترین کاربرد برای فعالان اقتصادی	-۶
۱۲.....	همپوشانی سامانه‌های پر استفاده	-۷
۱۸.....	تصویر شبکه روابط موجود میان سامانه‌ها	-۸
۲۰.....	مهم‌ترین چالش‌های فعالان اقتصادی	-۹
۲۸.....	تحلیل حقوقی و الزامات قانونی	-۱۰
۳۱.....	آثار اقتصادی و اداری تعدد سامانه‌ها	-۱۱
۳۵.....	راهکارهای پیشنهادی در سطح ملی و استانی	-۱۲
۳۷.....	معماری پیشنهادی سامانه‌های کسب و کار	-۱۳
۳۹.....	تصمیم‌های اجرایی پیشنهادی	-۱۴
۳۹.....	جمع‌بندی	-۱۵

۱- خلاصه مدیریتی

گسترش دولت الکترونیکی در ایران موجب شده است بخش عمده‌ای از فرایندهای مورد نیاز فعالان اقتصادی، از تأسیس بنگاه و اخذ مجوز تا مالیات، بیمه، تولید، تجارت، تأمین ارز و ترخیص کالا، از طریق سامانه‌های تخصصی انجام شود. این تحول، ظرفیت مهمی برای کاهش مراجعات حضوری، افزایش شفافیت و تسریع ارائه خدمات ایجاد کرده است؛ با این حال، توسعه تدریجی و دستگاه‌محور سامانه‌ها، بدون معماری مشترک و تقسیم مسئولیت روشن، فعالان اقتصادی را با درگاه‌ها، رویه‌ها و الزامات اطلاعاتی متعددی مواجه ساخته است.

در حال حاضر، آمار رسمی، جامع و غیر تکراری از تعداد سامانه‌های کسب و کار کشور وجود ندارد؛ زیرا در آمارهای منتشر شده، سامانه‌های مادر، زیر سامانه‌ها، درگاه‌ها، خدمات الکترونیکی و پایگاه‌های اطلاعاتی گاه به صورت یکسان شمارش می‌شوند. در سرشماری انجام شده برای این پژوهش، ۲۰۸ رکورد سامانه‌ای شناسایی شد که شامل ۶۷ سامانه مادر، ۶۱ زیر سامانه و مازول، ۴۶ سامانه مستقل، ۱۷ پایگاه اطلاعاتی، ۴ زیر ساخت تبادل داده و ۱۳ سامانه تخصصی است. این رقم بیانگر شمار اجزای سامانه‌ای شناسایی شده است و نباید معادل تعداد درگاه‌های مستقل مورد استفاده فعال اقتصادی تلقی شود. بر اساس گستره کاربران، تناوب مراجعه، الزام قانونی و نقش سامانه در استمرار فعالیت بنگاه، سامانه‌های مالیاتی و سامانه مؤدیان، خدمات غیر حضوری تأمین اجتماعی، درگاه ملی مجوزها، سامانه جامع تجارت، سامانه جامع انبارها و سامانه‌های گمرکی، مهم‌ترین نقاط تماس فعالان اقتصادی با دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شوند.

مسئله اصلی، صرفاً تعدد سامانه‌ها نیست؛ بلکه هم‌پوشانی اطلاعات و فرایندها، ثبت چندباره داده‌ها، اتصال ناقص سامانه‌ها و نامشخص بودن مرجع پاسخ‌گوست. اطلاعات هویتی و ثبتی، مجوزها، مشخصات کالا، معاملات، مالیات، بیمه، ارز و اطلاعات گمرکی در چند سامانه مورد استفاده قرار می‌گیرند. هرگاه این اطلاعات به صورت برخاسته از مرجع اصلی دریافت نشوند، احتمال مغایرت داده، رد درخواست، توقف فرایند و ارجاع فعال اقتصادی میان چند دستگاه افزایش می‌یابد.

در حوزه سامانه جامع تجارت، کندی ارتباط با بانک مرکزی، گمرک و دستگاه‌های مجوز دهنده از مهم‌ترین مشکلات مطرح شده است. انتقال دستی یا دیر هنگام اطلاعات رفع تعهد ارزی و تأخیر در فعال شدن سهمیه‌های ارزی شرکت‌های تولیدی و بازرگانی می‌تواند موجب کاهش سقف واردات، ایجاد سابقه نامطلوب، توقف ثبت سفارش، افزایش هزینه انبارداری و دمو راژ و اختلال در تأمین مواد اولیه و برنامه تولید شود. قطعی و کندی سامانه‌ها، تغییرات پیش‌بینی نشده، پیام‌های خطای نامفهوم، تداوم مطالبه مدارک کاغذی و ضعف پاسخ‌گویی نیز هزینه‌های اداری و اقتصادی بنگاه‌ها، به‌ویژه واحدهای کوچک و متوسط، را افزایش می‌دهد. در نظرسنجی اتاق ایران در سال ۱۴۰۴ از ۵۷۲ فعال اقتصادی و در مطالعه موردی چهار سامانه نیز ۳۰ درصد پاسخ‌دهندگان، مدت اختلال سامانه‌ها را بیش از سه روز در ماه اعلام کرده‌اند.

اصلاح این وضعیت لزوماً به معنای انتقال تمام خدمات به یک سامانه واحد نیست؛ بلکه فعال اقتصادی باید، صرف نظر از تعداد دستگاه‌های دخیل، با یک فرایند، یک مجموعه داده، یک شماره پیگیری و یک مرجع پاسخ‌گو مواجه باشد. اولویت‌ها شامل شناسایی و حذف سامانه‌های موازی، اجرای اصل «یک‌بار ارائه اطلاعات»، تکمیل تبادل برخط میان سامانه جامع تجارت، بانک مرکزی و گمرک، اصلاح فرایند رفع تعهد و تخصیص سهمیه ارزی، انتشار قبلی تغییرات و حمایت از حقوق کاربران در زمان اختلال است. نقص سامانه یا تأخیر دستگاه‌ها نیز نباید موجب جریمه، کاهش سهمیه یا ایجاد سابقه منفی برای بنگاهی شود که تکلیف خود را صحیح و به‌موقع انجام داده است.

به صورت کلی برای بهبود فضای کسب و کار در جهت رشد و ارتقاء فعالیت‌های اقتصادی، نیاز به اصلاح اساسی و ساختاری در سامانه‌های کسب و کار است.

۲- مقدمه

در سال‌های اخیر، توسعه دولت الکترونیکی و ایجاد سامانه‌های تخصصی متعدد، به یکی از ابزارهای اصلی تنظیم، نظارت و ارائه خدمات به فعالان اقتصادی تبدیل شده است. فرایندهایی مانند اخذ مجوز، ثبت و پرداخت مالیات، ارسال فهرست بیمه، ثبت سفارش، انجام تشریفات گمرکی، تأمین ارز، ثبت انبار و رهگیری کالا اکنون عمدتاً از طریق سامانه‌های جداگانه انجام می‌شوند. اگرچه این تحول موجب کاهش بخشی از مراجعات حضوری و افزایش قابلیت رهگیری فعالیت‌ها شده، توسعه نامتوازن و بعضاً جزیره‌ای سامانه‌ها، فعال اقتصادی را با مجموعه‌ای گسترده از درگاه‌ها، نام‌های کاربری، الزامات اطلاعاتی و رویه‌های متفاوت مواجه کرده است. مسئله اصلی صرفاً تعدد سامانه‌ها نیست، بلکه نبود معماری یکپارچه، تبادل ناقص داده میان دستگاه‌ها و همپوشانی در اطلاعات، مدارک و فرایندهاست. در موارد متعدد، فعال اقتصادی ناگزیر است اطلاعات هویتی، نشانی، مجوزها، مشخصات کارکنان، اطلاعات مالی و تجاری یا اسناد فعالیت خود را در چند سامانه مجدداً ثبت یا بارگذاری کند. این وضعیت علاوه بر افزایش زمان و هزینه انجام تکالیف قانونی، احتمال بروز خطا، مغایرت اطلاعات، توقف فرایند و سردرگمی در تشخیص دستگاه پاسخ‌گو را افزایش می‌دهد؛ آثاری که برای بنگاه‌های کوچک و متوسط به مراتب سنگین‌تر است.

از این رو، لازم است تصویری مستند از تعداد و انواع سامانه‌های مرتبط با کسب و کار، سامانه‌های دارای بیشترین مراجعه، مهم‌ترین موارد همپوشانی و چالش‌های ایجادشده برای فعالان اقتصادی ارائه شود. هدف این گزارش، صرفاً فهرست کردن سامانه‌ها یا نقد عملکرد یک دستگاه خاص نیست؛ بلکه شناسایی نقاط اصطکاک میان فعال اقتصادی و شبکه دستگاه‌های اجرایی و ارائه راهکارهایی اجرایی برای کاهش دوباره کاری، بهبود تبادل داده، ارتقای پاسخ‌گویی و تسهیل محیط کسب و کار در سطح ملی و استانی است.

۳- تعریف و قلمرو سامانه‌های کسب‌وکار

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصطلاح «سامانه کسب‌وکار» به صورت مستقل و جامع تعریف نشده است و مقررات موجود عمدتاً مفاهیمی مانند «خدمت الکترونیکی»، «پنجره واحد دستگاه»، «پایگاه داده‌ها و اطلاعات پایه»، «کاربر» و «سامانه‌های تخصصی دستگاه‌های اجرایی» را تعریف یا تنظیم کرده‌اند.^۱

«پنجره واحد دستگاه» درگاهی است که کاربران از طریق آن به تمام زیرسامانه‌ها، اطلاعات و خدمات الکترونیکی و هوشمند یک دستگاه دسترسی پیدا می‌کنند. همچنین، «کاربر» شخص حقیقی یا حقوقی است که برای دریافت خدمت یا اطلاعات الکترونیکی، به صورت مستقیم یا از طریق ارجاع، به پنجره واحد یا سامانه مربوط مراجعه می‌کند. بنابراین، تفکیک مفهومی میان «سامانه عملیاتی»، «زیرسامانه»، «خدمت الکترونیکی»، «درگاه دسترسی» و «پایگاه داده‌ها و اطلاعات پایه» ضروری است و نمی‌توان تمام این عناوین را سامانه‌های مستقل تلقی کرد.^۲

در ادبیات دولت الکترونیکی، سامانه‌های مورد استفاده فعالان اقتصادی عمدتاً در چارچوب رابطه «دولت با کسب‌وکار» یا G^۲B قرار می‌گیرند.^۳ دولت الکترونیکی به استفاده دولت از فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات و اطلاعات به ذی‌نفعانی مانند شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی اشاره دارد و تعامل دولت با بخش کسب‌وکار یکی از ارکان اصلی آن محسوب می‌شود. این تعامل طیف گسترده‌ای از فرایندها، از ثبت بنگاه و صدور مجوز و پروانه تا تدارکات الکترونیکی، مشارکت در مناقصات و انجام تکالیف مالیاتی را دربرمی‌گیرد.^۴

بر این مبنا، سامانه کسب‌وکار به هر بستر الکترونیکی تحت راهبری دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی، تنظیم‌گران بخشی یا سایر مراجع قانونی صلاحیت‌دار اطلاق می‌شود که فعال اقتصادی برای تأسیس بنگاه، اخذ یا تمدید مجوز، تأمین مالی، به کارگیری نیروی انسانی، تولید، واردات، صادرات، فروش، پرداخت مالیات و حق بیمه، انجام تکالیف قانونی، دریافت خدمات عمومی، گزارش‌دهی، بازرسی یا خاتمه فعالیت خود، مستقیماً از آن استفاده می‌کند یا دریافت خروجی، استعلام یا تأیید آن، شرط قانونی انجام یا استمرار یکی از فرایندهای کسب‌وکار است.

سامانه‌های کسب‌وکار از حیث نحوه ارتباط با فعال اقتصادی در دو سطح قابل طبقه‌بندی هستند.^۵

^۱ <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۸۵۹۷۷۸۲۳۴۷۴۰۷۵۹۸۲۸۴>

^۲ <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۷۵۳۵۹۹>

^۳ <https://www.ensani.ir/fa/article/۴۳۶۳۰۲>

^۴ <https://sid.ir/paper/۹۲۱۲۹/fa>

^۵ https://report.mrc.ir/article_۹۷۶.html

جدول (۱) - طبقه‌بندی سامانه‌های مرتبط با کسب و کار از نظر ارتباط با فعال اقتصادی

ردیف	نحوه ارتباط فعال اقتصادی	مثال
۱	سامانه‌ها و درگاه‌هایی قرار دارند که فعال اقتصادی یا نماینده قانونی او مستقیماً در آن‌ها ثبت‌نام می‌کند، اطلاعات وارد می‌کند، مدارک بارگذاری می‌کند، درخواست خود را ثبت می‌کند یا نتیجه خدمت را دریافت می‌کند.	درگاه ملی مجوزهای کشور، سامانه مؤدیان، خدمات غیرحضوری سازمان تأمین اجتماعی، سامانه جامع تجارت و پنجره واحد تجارت فرامرزی گمرک
۲	سامانه‌ها، پایگاه‌ها و زیرساخت‌هایی قرار می‌گیرند که داده‌ها و استعلام‌های موردنیاز سامانه‌های عملیاتی را تأمین می‌کنند، اما فعال اقتصادی معمولاً تعامل مستقیم و مستمر با آن‌ها ندارد.	پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی، پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی، پایگاه نظام ملی نشانی‌گذاری مکان‌محور کشور، پایگاه شناسه کالا و خدمات، پایگاه اطلاعات شبکه احراز هویت کاربران ارتباطی (شاهکار) و مرکز ملی تبادل اطلاعات

«پایگاه داده‌ها و اطلاعات پایه» به پایگاهی اطلاق می‌شود که در ایجاد و ارائه خدمات الکترونیکی و هوشمند و اجرای فرایندهای الکترونیکی نقش پایه‌ای دارد و ارائه این خدمات یا اجرای فرایندها به یک یا ترکیبی از داده‌های آن وابسته است. مطابق قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، پایگاه‌هایی مانند پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی، پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی، پایگاه نظام ملی نشانی‌گذاری مکان‌محور کشور، پایگاه شناسه کالا و خدمات، پایگاه اطلاعات مجوزهای کسب‌وکار کشور، پایگاه اطلاعات مالیاتی و مؤدیان کشور، پایگاه اطلاعات مالی کشور و پایگاه اطلاعات خدمات بانکی و پولی کشور، از جمله پایگاه‌های پایه محسوب می‌شوند. تبادل داده میان دستگاه‌های اجرایی و کسب‌وکارها نیز باید با رعایت الزامات قانونی، حفاظتی و امنیتی و از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات انجام شود.

قلمرو موضوعی سامانه‌های کسب‌وکار تمام مراحل چرخه عمر بنگاه، از تأسیس تا خاتمه فعالیت را دربرمی‌گیرد. مهم‌ترین حوزه‌های این چرخه عبارت‌اند از:

۱. تأسیس، ثبت و احراز هویت حقوقی بنگاه؛
۲. اخذ، تمدید، اصلاح، تعلیق یا لغو مجوزهای کسب‌وکار؛
۳. تشکیل پرونده مالیاتی، ارائه اظهارنامه، مالیات بر ارزش افزوده و صدور صورتحساب الکترونیکی؛
۴. روابط کار و بیمه کارکنان، ارسال فهرست بیمه و انجام تکالیف کارفرمایی؛
۵. تولید، تعیین ظرفیت، تأمین مواد اولیه و رعایت الزامات استاندارد، بهداشت و محیط‌زیست؛
۶. تجارت داخلی، شامل ثبت معاملات، ثبت و استعلام شناسه کالا، مدیریت موجودی و انبار و رهگیری کالا؛

۷. تجارت خارجی، شامل کارت بازرگانی، ثبت سفارش، تأمین ارز و رفع تعهد ارزی؛
۸. تشریفات گمرکی، حمل و نقل، صدور بارنامه و سایر خدمات لجستیکی؛
۹. تأمین مالی، اعتبارسنجی، دریافت تسهیلات و ارائه تضامین؛
۱۰. مشارکت در مناقصات، مزایده‌ها و معاملات عمومی؛
۱۱. گزارش‌دهی، نظارت، بازرسی و رسیدگی به تخلفات؛
۱۲. ثبت تغییرات، توقف یا خاتمه فعالیت بنگاه.

سامانه جامع تجارت نمونه‌ای از یک سامانه تخصصی و فرادستگاهی در حوزه کسب و کار است که با هدف ایجاد ارتباط یکپارچه میان فعالان اقتصادی و دستگاه‌های متولی تجارت داخلی و خارجی ایجاد شده است. این سامانه، ثبت اطلاعات ورود کالا به زنجیره تجاری از طریق واردات یا تولید، انتقال مالکیت از طریق خرید و فروش و انتقال مکان از طریق حمل و نقل و انبارش را پوشش می‌دهد. ارتباط سامانه جامع تجارت با گمرک، بانک مرکزی، سامانه جامع انبارها، سامانه‌های حمل و نقل و مراجع صادرکننده مجوز، بیانگر ماهیت فرادستگاهی آن است.

در این پژوهش، واحد شناسایی «رکورد سامانه‌ای» است و سامانه‌های مادر، سامانه‌های مستقل، زیرسامانه‌ها و ماژول‌ها، پایگاه‌های اطلاعاتی و زیرساخت‌های تبادل داده را دربرمی‌گیرد. با این حال، برای اعلام تعداد سامانه‌های عملیاتی مستقل، واحد شمارش «سامانه مادر» یا «درگاه عملیاتی مستقل» است. زیرسامانه‌ها، کارپوشه‌ها، خدمات متعدد ارائه‌شده در یک درگاه، صفحات اطلاع‌رسانی، عناوین تکراری و نام‌های پیشین یا جایگزین یک سامانه، به عنوان سامانه مستقل محسوب نمی‌شوند. پایگاه‌های اطلاعات پایه و زیرساخت‌های تبادل داده نیز، با وجود نقش اساسی در اجرای فرایندهای اقتصادی، در شمار سامانه‌های دارای تعامل مستقیم با فعال اقتصادی قرار نمی‌گیرند.

سامانه مادر بستر اصلی ارائه چند خدمت یا مدیریت چند زیرسامانه است؛ زیرسامانه یا ماژول، بخش وابسته‌ای است که یک خدمت یا مرحله مشخص را در چارچوب سامانه مادر انجام می‌دهد؛ و سامانه مستقل، درگاهی است که ورود یا فرایند عملیاتی مستقل دارد.

وبگاه‌های صرفاً اطلاع‌رسانی، ابزارهای عمومی پرداخت بانکی، سامانه‌های کاملاً درون سازمانی فاقد اثر مستقیم بر فعال اقتصادی و سامانه‌های منسوخ یا فاقد فعالیت قابل احراز نیز خارج از دامنه شمارش سامانه‌های مستقیم قرار دارند. با این حال، چنانچه داده، استعلام یا خروجی هریک از این سامانه‌ها شرط لازم برای انجام یک فرایند اقتصادی باشد، ارتباط آن‌ها در نقشه تبادل داده و تحلیل هم‌پوشانی سامانه‌ها لحاظ خواهد شد.

۴- دسته‌بندی سامانه‌ها

تعیین تعداد دقیق سامانه‌های مرتبط با کسب و کار، به تعریف «واحد شمارش» وابسته است. در آمارهای رسمی، عناوینی مانند سامانه، درگاه، پنجره واحد، خدمت الکترونیکی، زیرسامانه و پایگاه اطلاعات پایه گاه به صورت مترادف به کار می‌روند؛ درحالی که هر یک کارکرد متفاوتی دارند. برای نمونه، بر اساس آمار اعلام شده در خرداد ۱۴۰۴، ۲۰۷ سامانه اجرایی به پنجره ملی خدمات دولت هوشمند متصل بوده‌اند؛ اما این رقم، علاوه بر خدمات اقتصادی، سامانه‌های عمومی و شهروندی را نیز دربرمی‌گیرد و صرفاً ناظر بر سامانه‌های متصل به پنجره ملی است. بنابراین، نمی‌توان آن را تعداد کل سامانه‌های مورد استفاده فعالان اقتصادی دانست.^۶

از سوی دیگر، ماده ۱۰ قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، ۲۷ پایگاه داده و اطلاعات پایه را شناسایی کرده است. پایگاه ملی هویت اشخاص حقیقی و حقوقی، پایگاه نظام ملی نشانی‌گذاری مکان‌محور، پایگاه شناسه کالا و خدمات، پایگاه اطلاعات مجوزهای کسب و کار و پایگاه اطلاعات مالیاتی و مؤدیان از جمله این موارد هستند.^۷ این پایگاه‌ها عمدتاً اطلاعات و استعلام‌های موردنیاز سامانه‌های عملیاتی را تأمین می‌کنند و نباید به تعداد سامانه‌هایی افزوده شوند که فعال اقتصادی مستقیماً با آن‌ها کار می‌کند.

بر این اساس، هرچند رقم رسمی، جامع و غیرتکراری برای تعداد سامانه‌های کسب و کار کشور منتشر نشده است، سرشماری این پژوهش ۲۰۸ رکورد سامانه‌ای را در دامنه ملی شناسایی کرده است. دستیابی به رقم سامانه‌های مستقل مستلزم تفکیک سامانه‌های مادر از زیرسامانه‌ها، خدمات الکترونیکی، پایگاه‌های اطلاعاتی و عناوین تکراری است. مبنای مناسب برای شمارش سامانه عملیاتی مستقل، درگاهی است که فعال اقتصادی یا نماینده قانونی وی مستقیماً در آن اطلاعات یا اسناد ثبت می‌کند، درخواست ارائه می‌دهد، تکلیف قانونی خود را انجام می‌دهد یا نتیجه‌ای دریافت می‌کند که برای آغاز یا استمرار فعالیت اقتصادی ضروری است.

سامانه‌های مرتبط با کسب و کار از نظر ساختاری در چهار گروه اصلی قرار می‌گیرند:

جدول (۲) - دسته‌بندی سامانه‌های مرتبط با کسب و کار از نظر ساختاری

طبقه	تعریف و مصادیق
درگاه‌های ملی و تجمیعی	نقطه ورود مشترک به خدمات چند دستگاه؛ مانند پنجره ملی خدمات دولت هوشمند و درگاه ملی مجوزهای کشور
سامانه‌های عملیاتی و تخصصی	محل تعامل مستقیم فعال اقتصادی؛ مانند سامانه مؤدیان، سامانه جامع تجارت، خدمات غیرحضورى تأمین اجتماعی و سامانه‌های گمرکی
پایگاه‌های داده و اطلاعات پایه	تأمین‌کننده اطلاعات و استعلام؛ مانند پایگاه هویت اشخاص، نشانی و شناسه کالا و خدمات

^۶ <https://www.isna.ir/news/۱۴۰۴۰۳۲۰۱۲۹۲۵/>

^۷ <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۷۵۳۵۹۹>

زیرساخت‌های مشترک و تبادل داده	بستر ارتباط، احراز هویت، امضای الکترونیکی و تبادل اطلاعات؛ مانند مرکز ملی تبادل اطلاعات
--------------------------------	---

این طبقه‌بندی با ساختار حقوقی دولت هوشمند انطباق دارد؛ زیرا دستگاه‌های اجرایی مکلفاند سامانه‌ها و درگاه‌های خود را در پنجره واحد دستگاه جمع کرده و تبادل اطلاعات را از طریق زیرساخت‌های قانونی انجام دهند.^۸ همچنین، قانون برنامه هفتم، دستگاه‌های اجرایی را به طراحی سامانه‌های مشترک و حذف سامانه‌های موازی مکلف کرده و ایجاد سامانه‌های جدید ملی و فرابخشی را منوط به بررسی ضرورت و عدم موازی کاری دانسته است.^۹ بنابراین، مسئله اصلی صرفاً تعدد سامانه‌ها نیست، بلکه نبود فهرست ملی یکپارچه، موازی کاری، تکرار دریافت اطلاعات و ضعف ارتباط برخط میان سامانه‌هاست.

۵- نتایج احصای سامانه‌های محیط کسب و کار

سرشماری انجام‌شده، ۲۰۸ رکورد سامانه‌ای را شناسایی کرده است. جدول زیر، این مجموعه را هم از نظر ساختار سامانه و هم از نظر حوزه موضوعی نشان می‌دهد. در هر دو ستون، جمع تعداد رکوردها ۲۰۸ است.

جدول (۳) - ترکیب ساختاری و توزیع موضوعی رکوردهای سامانه‌ای شناسایی‌شده

تعداد	توزیع موضوعی	تعداد	ساختار سامانه‌ها
۶۱	تولید و مجوزهای تخصصی	۶۷	سامانه مادر
۴۲	زیرساخت، انرژی و حمل‌ونقل	۶۱	زیرسامانه و ماژول
۴۴	ثبت، مالیات، کار و تأمین اجتماعی	۴۶	سامانه مستقل
۲۵	بانک، ارز، بیمه و سرمایه‌گذاری	۱۷	پایگاه اطلاعاتی
۲۴	تجارت، صادرات، گمرک و اصناف	۴	زیرساخت تبادل داده
۱۲	گردشگری و مناطق آزاد	۱۳	سامانه تخصصی
۲۰۸	جمع	۲۰۸	جمع

منبع: یافته‌های سرشماری و طبقه‌بندی سامانه‌های محیط کسب‌وکار در این پژوهش

^۸ <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۸۵۹۷۷۸۲۳۴۷۴۰۷۵۹۸۲۸۴>

^۹ <https://davoudabadi.ir/page/۵۹۰۸۶۳۷/>

۶- سامانه‌های دارای بیشترین کاربرد برای فعالان اقتصادی

آمار رسمی و قابل‌مقایسه‌ای که سامانه‌های کسب‌وکار را بر اساس تعداد کاربران یا مراجعات رتبه‌بندی کند، منتشر نشده است؛ زیرا شاخص‌های اعلام‌شده برای هر سامانه متفاوت است. از این‌رو، شناسایی سامانه‌های پرکاربرد بر اساس چهار معیار انجام می‌شود: گستره شمول فعالان اقتصادی، تناوب مراجعه، الزام قانونی و نقش سامانه در آغاز یا استمرار فعالیت بنگاه. بر پایه این معیارها، سامانه‌های مالیاتی و تأمین اجتماعی بیشترین مراجعه عمومی و مستمر را دارند؛ درگاه ملی مجوزها مهم‌ترین نقطه ورود به فعالیت اقتصادی است و سامانه‌های جامع تجارت و گمرک، برای فعالان حوزه تولید و تجارت خارجی، نقشی حیاتی دارند.

جدول (۴) - مهم‌ترین سامانه‌ها و مجموعه سامانه‌های پرکاربرد برای فعالان اقتصادی ایران

سامانه یا مجموعه سامانه‌ها	دلیل قرار گرفتن در زمره سامانه‌های پرکاربرد	کاربران و تناوب مراجعه
درگاه خدمات الکترونیکی مالیاتی و سامانه مؤدیان	دامنه شمول گسترده، ثبت‌نام مالیاتی، اظهارنامه، مالیات بر ارزش افزوده، پرداخت مالیات و صدور صورتحساب الکترونیکی	اشخاص حقوقی و بخش بزرگی از صاحبان مشاغل؛ مراجعه مستمر، دوره‌ای و در مواردی مبتنی بر هر معامله
خدمات غیرحضورى تأمین اجتماعی و سامانه متمرکز لیست هوشمند	ارسال فهرست کارکنان، محاسبه و پرداخت حق بیمه، مفاصاحساب و انجام تکالیف کارفرمایی	کارفرمایان و پیمانکاران؛ مراجعه حداقل ماهانه. در اسفند ۱۴۰۳ بیش از ۱۰۳۳۱ میلیون فهرست حق بیمه از طریق سامانه ارسال شد و حدود ۹۸ درصد کارگاه‌های فعال از آن استفاده کردند. ^{۱۰}
درگاه ملی مجوزهای کشور	مسیر اصلی درخواست، صدور و تمدید مجوزهای کسب‌وکار و شرط ورود قانونی به بسیاری از فعالیت‌ها	متقاضیان تأسیس یا توسعه کسب‌وکار؛ مراجعه موردی اما با دامنه شمول گسترده. تا پایان مهر ۱۴۰۴ بیش از ۱۱ میلیون درخواست در این درگاه ثبت و بیش از ۸ میلیون مجوز صادر شده بود. ^{۱۱}
سامانه جامع تجارت و سامانه جامع انبارها	پوشش ثبت سفارش، تجارت داخلی، شناسه و رهگیری کالا، ثبت تولید، فروش، موجودی و انبارش	واردکنندگان، صادرکنندگان، تولیدکنندگان، توزیع‌کنندگان و انبارداران؛ مراجعه متناسب با هر عملیات تجاری. آمار منتشرشده در تیر ۱۴۰۱ از ثبت ۸۶۷۰۶۸۰ نقش فعال تجاری و دریافت روزانه حدود ۲۰۰ هزار سند تجاری حکایت داشت. ^{۱۲}
سامانه‌های گمرکی و پنجره واحد تجارت فرامرزی	انجام اظهار، ارزیابی، کنترل مجوزها، پرداخت حقوق و عوارض و ترخیص کالا	واردکنندگان، صادرکنندگان و کارگزاران گمرکی؛ مراجعه در هر پرونده صادراتی یا وارداتی

^{۱۰} <https://tamin.ir/News/Item/۱۸۱۱۲۶>

^{۱۱} <https://www.mefa.ir/news/۷۲۱۷۵۹/%DB%B۹%DB%B۷->

^{۱۲} https://report.mrc.ir/article_۹۷۶.html

مطالعات انجام شده درباره سامانه جامع تجارت نیز نشان می دهد این سامانه به دلیل ارتباط همزمان با گمرک، بانک مرکزی، دستگاه های مجوزدهنده، سامانه انبارها و زنجیره توزیع، یکی از مهم ترین نقاط تماس سامانه های برای فعالان حوزه تجارت است. پژوهش دانشگاه شهید باهنر کرمان، مبتنی بر مصاحبه با ۱۸ کاربر و متخصص حوزه تجارت، اهمیت این سامانه و گستردگی تعامل کاربران با حوزه های بانکی، گمرکی، اداری و مقرراتی را تأیید می کند.^{۱۳} همچنین، گزارش های ارسالی، سامانه های مالیاتی، تأمین اجتماعی، جامع تجارت، جامع انبارها و گمرک را در زمره سامانه های اصلی مؤثر بر فعالیت بنگاه ها معرفی کرده اند.^{۱۴}

بنابراین، نمی توان یک رتبه بندی واحد برای تمام فعالان اقتصادی ارائه کرد. برای عموم بنگاه ها، سامانه های مالیاتی و تأمین اجتماعی بیشترین تکرار مراجعه را دارند؛ درگاه ملی مجوزها بیشترین اهمیت را در مرحله ورود و توسعه فعالیت دارد؛ و برای واحدهای تولیدی، بازرگانی و تجارت خارجی، سامانه جامع تجارت، جامع انبارها و سامانه های گمرکی از پرکاربردترین و حیاتی ترین سامانه ها محسوب می شوند.

۷- همپوشانی سامانه های پر استفاده

همپوشانی سامانه ها به وضعیتی گفته می شود که دو یا چند سامانه، تمام یا بخشی از داده ها، خدمات، فرایندها یا اختیارات مرتبط با یک فعالیت اقتصادی را به صورت مشترک پوشش دهند. این همپوشانی لزوماً نامطلوب نیست؛ زیرا ممکن است یک سامانه تولیدکننده داده و سامانه دیگر مصرف کننده یا کنترل کننده آن باشد. همپوشانی زمانی به موازی کاری زیان بار تبدیل می شود که فعال اقتصادی مجبور شود اطلاعات یا مدارک یکسان را چند بار وارد کند، یک فرایند را در چند سامانه جداگانه ادامه دهد یا به دلیل اختلاف داده و مسئولیت میان دستگاه ها، با توقف یا تأخیر در دریافت خدمت مواجه شود.

همپوشانی سامانه های کسب و کار را می توان در چهار سطح شناسایی کرد:

- **همپوشانی داده ای:** دریافت چندباره اطلاعاتی مانند هویت، نشانی، مشخصات کالا، صورتحساب، حقوق کارکنان و مجوزها؛
- **همپوشانی کارکردی:** ارائه یک خدمت مشابه، مانند ثبت معامله، ثبت موجودی یا صدور مجوز، در چند سامانه؛
- **همپوشانی فرایندی:** تقسیم یک فرایند واحد میان چند سامانه، بدون انتقال کامل و برخط اطلاعات؛
- **همپوشانی نهادی:** ابهام در اینکه کدام دستگاه یا سامانه، مرجع نهایی و معتبر داده یا تصمیم است.

^{۱۳} <https://civilica.com/doc/۱۲۴۴۵۵۲/>

^{۱۴} <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۱۲۹۳۶۹۵۵۴۸۶۲۳۴۵۴۲۴۸۱>

جدول (۵) - مهم‌ترین موارد هم‌پوشانی میان سامانه‌های پرکاربرد و پیامدهای آن برای فعالان اقتصادی

سامانه‌های درگیر	داده یا فرایند مشترک	ماهیت هم‌پوشانی	پیامد برای فعال اقتصادی
سامانه جامع تجارت و سامانه‌های گمرکی، به‌ویژه EPL و پنجره واحد تجارت فرامرزی	مشخصات واردکننده و صادرکننده، کالا، ثبت سفارش، اظهارنامه، مجوزها و وضعیت ترخیص	داده‌ای، فرایندی و نهادی	ثبت مجدد اطلاعات، مغایرت میان ثبت سفارش و اظهار گمرکی، تأخیر در انتقال وضعیت ترخیص و افزایش زمان انجام عملیات تجاری
سامانه جامع تجارت، سامانه جامع انبارها، افق و سامانه‌های رصد کالا	محل نگهداری کالا، موجودی، ورود و خروج، تولید، خریدوفروش و انتقال مالکیت	داده‌ای و کارکردی	ثبت چندباره اسناد و موجودی، اختلاف میان موجودی واقعی و سامانه‌ای و افزایش ریسک برخورد نظارتی
سامانه جامع تجارت و سامانه‌های ارزی بانک مرکزی	درخواست و تخصیص ارز، منشأ ارز، اطلاعات ثبت سفارش و رفع تعهد ارزی	فرایندی و داده‌ای	توقف پرونده در فاصله میان دو سامانه، نامشخص بودن وضعیت درخواست و تأخیر در واردات یا رفع تعهد ارزی
سامانه جامع تجارت و سامانه مؤدیان	مشخصات طرفین معامله، کالا، مقدار، مبلغ فروش و صورتحساب	داده‌ای و نظارتی	احتمال تفاوت میان اسناد تجاری و صورتحساب مالیاتی و ضرورت اصلاح یا تطبیق اطلاعات در دو سامانه
سامانه مؤدیان، پایانه‌های فروشگاهی، مالیات بر ارزش افزوده و صورت معاملات فصلی	اطلاعات صورتحساب، خریدوفروش، اعتبار مالیاتی و مشخصات خریدار و فروشنده	کارکردی و داده‌ای	ارسال چندباره اطلاعات معامله، افزایش هزینه انطباق و بروز مغایرت در دوره گذار به نظام مالیاتی هوشمند
درگاه ملی مجوزها و سامانه‌های تخصصی دستگاه‌های صادرکننده مجوز	اطلاعات متقاضی، مدارک، استعلام‌ها، درخواست مجوز و نتیجه صدور	فرایندی و نهادی	آغاز درخواست در درگاه ملی و ادامه آن در سامانه دستگاه، بارگذاری مجدد مدارک و نامشخص بودن مرجع پیگیری
سامانه ثبت شرکت‌ها و سامانه‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی، بانکی، مجوزی و تجاری	شناسه ملی، نشانی، مدیران، صاحبان امضا، موضوع فعالیت و تغییرات شرکت	داده‌ای	ورود مکرر اطلاعات ثبتی و باقی‌ماندن اطلاعات قدیمی یا متفاوت در سامانه‌های دستگاهی
سامانه فهرست بیمه، مالیات حقوق و سامانه جامع روابط کار	کد ملی کارکنان، کارگاه، دوره اشتغال، قرارداد، حقوق و مزایا	داده‌ای و فرایندی	تهیه و ارسال چند فهرست نزدیک به هم، اختلاف حقوق مشمول مالیات و بیمه و ضرورت پاسخ‌گویی به چند مرجع

استفاده از کدهای متفاوت برای یک کالا، خطای تطبیق، توقف رهگیری و نیاز به مداخله دستی کاربر	داده‌ای و معنایی	نام، نوع، کد، مشخصات فنی، تعرفه و مجوزهای کالا	سامانه شناسه کالا، سامانه گمرک، TTAC و سامانه‌های استاندارد
پیگیری جداگانه مجوزها، تأخیر در انعکاس نتیجه استعلام و توقف ثبت سفارش یا ترخیص	فرایندی	مشخصات کالا، درخواست مجوز، نتیجه آزمایش یا کنترل و مجوز ورود و ترخیص	سامانه جامع تجارت و سامانه‌های تخصصی استاندارد، غذا و دارو، دامپزشکی و قرنطینه

۱. هم‌پوشانی سامانه جامع تجارت و گمرک

مهم‌ترین هم‌پوشانی در حوزه تجارت خارجی، میان سامانه جامع تجارت و سامانه‌های گمرکی مشاهده می‌شود. ثبت سفارش و مدیریت فرایندهای پیش از ورود کالا در سامانه جامع تجارت انجام می‌شود، درحالی‌که اظهار، ارزیابی و ترخیص در سامانه‌های گمرکی صورت می‌گیرد. این تفکیک وظیفه در اصل ضروری است؛ اما اطلاعات هویتی بازرگان، مشخصات کالا، ارزش، وزن، تعداد، مجوزها و وضعیت محموله باید بدون ورود مجدد و به‌صورت برخط میان دو سامانه منتقل شود.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در آذر ۱۴۰۱ نشان می‌دهد که در زمان تهیه گزارش، انتقال اطلاعات اظهارنامه‌های واردات، صادرات و ترانزیت از گمرک به سامانه جامع تجارت با مواردی از عدم ارسال، تأخیر دو تا هفت‌روزه و مغایرت با سایر پایگاه‌های اطلاعاتی همراه بوده است. در نتیجه، کاهش اطمینان به داده‌ها و اختلال در رصد زنجیره تأمین گزارش شده است.^{۱۵} این وضعیت، نمونه روشنی از هم‌پوشانی فرایندی نامطلوب است: دو سامانه وظایف متفاوتی دارند، اما اتصال ناقص آن‌ها، فعال اقتصادی را به حلقه انتقال و اصلاح اطلاعات تبدیل می‌کند.

۲. هم‌پوشانی سامانه جامع تجارت و سامانه جامع انبارها

اطلاعات محل نگهداری کالا، موجودی اولیه، ورود و خروج کالا و تغییرات موجودی در هر دو سامانه جامع تجارت و جامع انبارها مورد استفاده قرار می‌گیرد. سامانه جامع انبارها باید مرجع اطلاعات مکان و موجودی انبار باشد و سامانه جامع تجارت از این اطلاعات برای رصد زنجیره کالا استفاده کند. با این حال، هنگامی که ثبت یا اصلاح موجودی در هر دو بستر بر عهده کاربر قرار گیرد، امکان ایجاد دو مقدار متفاوت برای یک موجودی افزایش می‌یابد.

گزارش‌های بررسی سامانه جامع تجارت نیز ثبت چندباره اطلاعات موجودی و نبود هماهنگی کامل میان دو سامانه را از مصادیق اصلی هم‌پوشانی معرفی کرده‌اند. پیامد حقوقی این مغایرت برای فعال اقتصادی مهم

^{۱۵} https://report.mrc.ir/article_۹۷۶.html

است؛ زیرا داده‌های سامانه‌ای می‌توانند مبنای بازرسی، تشخیص عرضه خارج از شبکه، احتکار یا تخلف در زنجیره توزیع قرار گیرند. بنابراین، لازم است مرجع نهایی هر داده، از جمله موجودی، محل نگهداری و انتقال مالکیت، به‌صراحت تعیین شود.

۳. هم‌پوشانی سامانه جامع تجارت و سامانه‌های ارزی

ثبت سفارش کالا در حوزه وزارت صمت و تخصیص، تأمین و انتقال ارز در حوزه بانک مرکزی قرار دارد. با وجود تفاوت قانونی وظایف، بخش بزرگی از اطلاعات موردنیاز دو مجموعه مشترک است؛ از جمله مشخصات متقاضی، ثبت سفارش، کالا، مبلغ، نوع و منشأ ارز و اطلاعات صادرات یا واردات. هرگونه تأخیر در انتقال این داده‌ها ممکن است موجب شود پرونده در یک سامانه تأییدشده و در سامانه دیگر همچنان ناقص یا در انتظار بررسی باشد.

پژوهش دانشگاه شهید باهنر کرمان، مبتنی بر مصاحبه با ۱۸ نفر از کاربران و متخصصان تجارت در سه استان، مشکلات بانکی، ناکارآمدی ارتباطات سامانه‌ای، انتقال ناقص اطلاعات و تعدد مراحل تخصیص ارز را از چالش‌های اصلی کاربران سامانه جامع تجارت شناسایی کرده است. بنابراین، هم‌پوشانی این حوزه بیشتر از جنس «گسست در یک فرایند مشترک» است و نه ارائه یک خدمت کاملاً مشابه.^{۱۶}

۴. هم‌پوشانی سامانه جامع تجارت و سامانه‌های مالیاتی

سامانه جامع تجارت اطلاعات مربوط به تولید، خرید، فروش، انتقال مالکیت و گردش کالا را دریافت می‌کند؛ درحالی‌که سامانه مؤدیان، صورتحساب و اطلاعات مالی همان معاملات را ثبت می‌نماید. در هر دو سامانه، داده‌هایی مانند شناسه طرفین، شناسه کالا، تعداد، مبلغ و تاریخ معامله وجود دارد. اگر استاندارد شناسه‌ها، زمان ثبت یا قواعد اصلاح اسناد یکسان نباشد، ممکن است یک معامله در دو سامانه با اطلاعات متفاوت ثبت شود.

این هم‌پوشانی می‌تواند از ظرفیت‌های مهم حکمرانی داده نیز محسوب شود؛ زیرا اطلاعات تجاری و مالیاتی امکان اعتبارسنجی متقابل دارند. مشکل زمانی ایجاد می‌شود که به‌جای انتقال برخط، فعال اقتصادی ناچار به ثبت جداگانه اطلاعات باشد یا اختلاف میان دو سامانه بدون تعیین مرجع معتبر، به‌عنوان تخلف مؤدی تلقی شود. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس نیز تصریح کرده بود که در زمان تهیه گزارش، از اطلاعات سامانه جامع تجارت به‌طور کامل برای محاسبه مالیات استفاده نمی‌شد.

^{۱۶} <https://civilica.com/doc/۱۲۴۴۵۵۲/>

۵. هم‌پوشانی در درون سامانه‌های مالیاتی

سامانه مؤدیان، پایانه‌های فروشگاهی، صورت معاملات فصلی و مالیات بر ارزش افزوده، همگی با اطلاعات خرید و فروش و صورتحساب ارتباط دارند. قانون‌گذار برای جلوگیری از تکلیف تکراری مقرر کرده است صورتحساب الکترونیکی ثبت شده در سامانه مؤدیان، به منزله ثبت آن در سامانه فهرست معاملات موضوع ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم باشد و خریدار و فروشنده تکلیف اضافی نداشته باشند.^{۱۷}

بنابراین، از نظر حقوقی، ارسال مجدد همان صورتحساب در صورت معاملات فصلی نباید مطالبه شود. با این حال، اجرای مرحله‌ای قانون، وجود معاملات خارج از سامانه مؤدیان، تفاوت دوره‌های مالیاتی و استمرار برخی سامانه‌های قبلی می‌تواند در عمل موجب هم‌پوشانی شود. پژوهش کیفی درباره چالش‌های اجرای قانون پایانه‌های فروشگاهی و سامانه مؤدیان نیز پیچیدگی تکالیف، مشکلات فنی، تعدد رویه‌ها و هزینه انطباق را از مسائل مؤدیان معرفی کرده است.^{۱۸}

۶. هم‌پوشانی درگاه ملی مجوزها و سامانه‌های دستگاهی

درگاه ملی مجوزها باید نقطه ورود واحد متقاضی باشد؛ اما بررسی ساختار موجود نشان می‌دهد که صدور نهایی بسیاری از مجوزها همچنان در سامانه تخصصی دستگاه انجام می‌شود. وجود سامانه تخصصی به خودی خود موازی‌کاری نیست، مشروط بر آنکه اطلاعات درخواست و نتیجه صدور، بدون مراجعه و ثبت مجدد توسط متقاضی میان دو سامانه مبادله شود.

مقررات، دستگاه‌های صادرکننده مجوز را مکلف کرده است سامانه‌های صدور مجوز خود را به صورت الکترونیکی به درگاه ملی متصل کنند و برای مجوز صادر شده شناسه یکتا دریافت نمایند.^{۱۹} همچنین، قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار مقرر کرده است اطلاعات مورد نیاز درخواست مجوز تا حد امکان با استفاده از سامانه‌های ملی موجود تکمیل شود.^{۲۰} بنابراین، مطالبه دوباره مدارکی که در پایگاه‌های ملی وجود دارد یا الزام متقاضی به ثبت یک درخواست در دو درگاه، با هدف و منطق این مقررات سازگار نیست.

۷. هم‌پوشانی اطلاعات هویتی و ثبتی بنگاه‌ها

اطلاعاتی مانند شناسه ملی، شماره ثبت، نشانی، موضوع فعالیت، مدیران و صاحبان امضای مجاز، در سامانه ثبت شرکت‌ها تولید می‌شود، اما همین داده‌ها در سامانه‌های مالیاتی، تأمین اجتماعی، بانکی، مجوزی و تجاری

^{۱۷} <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۱۲۹۳۶۹۵۵۴۸۶۲۳۴۵۴۲۴۸۱>

^{۱۸} https://journals.usb.ac.ir/article_۸۸۷۹.html

^{۱۹} <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۷۷۳۱۲۷۱۴۸۲۴۶۰۹۰۷۸۵۹>

^{۲۰} <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۱۲۲۹۶۲۹۶۸۷۳۳۸۶۵۱۶۲۱۳>

نیز مطالبه می‌شوند. در صورت تغییر مدیر، نشانی یا صاحبان امضا، انتقال نیافتن بر خط تغییرات سبب می‌شود چند نسخه متفاوت از هویت یک بنگاه در دستگاه‌های مختلف وجود داشته باشد. قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، پایگاه ملی هویت اشخاص حقوقی را به‌عنوان پایگاه پایه شناسایی کرده و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌ها و کسب‌وکارها را بر عهده مرکز ملی تبادل اطلاعات قرار داده است.^{۲۱} بر این مبنا، سامانه‌های دستگاهی باید اطلاعات ثبتی را از مرجع پایه استعلام کنند و فعال اقتصادی نباید مسئول انتقال دستی اطلاعات میان دستگاه‌ها باشد.

۸. هم‌پوشانی اطلاعات نیروی انسانی

کارفرما اطلاعات کارکنان، دوره اشتغال، روزهای کارکرد، حقوق و مزایا را در فهرست بیمه، سامانه مالیات حقوق و در برخی موارد سامانه جامع روابط کار ثبت می‌کند. هرچند سازمان تأمین اجتماعی، سازمان امور مالیاتی و وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی اهداف قانونی متفاوتی دارند، بخش عمده داده خام موردنیاز آن‌ها مشترک است.

این هم‌پوشانی از نوع «قابل مدیریت» است؛ زیرا محاسبه حق بیمه و مالیات باید جداگانه و طبق قوانین مربوط انجام شود، اما مشخصات کارکنان و اطلاعات پایه حقوق و کارکرد می‌تواند یک‌بار دریافت و با رعایت محرمانگی میان دستگاه‌ها مبادله شود. اختلاف میان فهرست‌های بیمه و مالیات حقوق، علاوه بر افزایش هزینه اداری بنگاه، ممکن است موجب مطالبه توضیح، بازرسی یا ایجاد سابقه مغایرت برای کارفرما شود.

۹. هم‌پوشانی شناسه و طبقه‌بندی کالا

یکی از عمیق‌ترین هم‌پوشانی‌ها، استفاده از نظام‌های کدگذاری متفاوت برای یک کالا است. سامانه جامع تجارت از شناسه کالا، گمرک از کد تعرفه HS، سازمان غذا و دارو از شناسه‌های تخصصی و برخی سامانه‌های صنعتی و استاندارد از طبقه‌بندی‌های دیگر استفاده می‌کنند. تفاوت سطح جزئیات این کدها موجب می‌شود نگاشت یک‌به‌یک میان آن‌ها همیشه امکان‌پذیر نباشد.

مرکز پژوهش‌های مجلس در نمونه تایر گزارش کرده بود که در زمان بررسی، حدود پنج‌هزار شناسه کالا در برابر چهار ردیف تعرفه گمرکی قرار می‌گرفت و این تفاوت، رهگیری دقیق کالا پس از دریافت اطلاعات گمرک را دشوار می‌کرد. این مورد نشان می‌دهد که مسئله صرفاً تبادل فنی داده نیست؛ بلکه تعریف و معنای داده نیز باید میان دستگاه‌ها استاندارد شود.

^{۲۱} <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۷۵۳۵۹۹>

بنابراین بیشترین هم‌پوشانی در زیست‌بوم سامانه‌های کسب‌وکار پیرامون چهار داده اصلی شکل گرفته است: هویت بنگاه، مشخصات کالا، اطلاعات معامله و اطلاعات نیروی انسانی. از نظر فرایندی نیز سامانه جامع تجارت بیشترین ارتباط و هم‌پوشانی را با گمرک، بانک مرکزی، سامانه جامع انبارها، سازمان امور مالیاتی و دستگاه‌های صادرکننده مجوز دارد.

هر ارتباط میان دو سامانه را نباید موازی‌کاری دانست. اگر یک دستگاه، داده معتبر را تولید کند و سایر سامانه‌ها آن را برخط استعلام نمایند، رابطه موجود «یکپارچگی» است؛ اما اگر چند سامانه همان داده را جداگانه از فعال اقتصادی دریافت کرده و هرکدام خود را مرجع معتبر بدانند، با «موازی‌کاری» مواجه هستیم. معیار تشخیص هم‌پوشانی زیان‌بار آن است که آیا فعال اقتصادی مجبور به ورود مجدد اطلاعات، بارگذاری دوباره مدارک، پیگیری هم‌زمان چند سامانه یا حل اختلاف میان دستگاه‌ها می‌شود یا خیر.

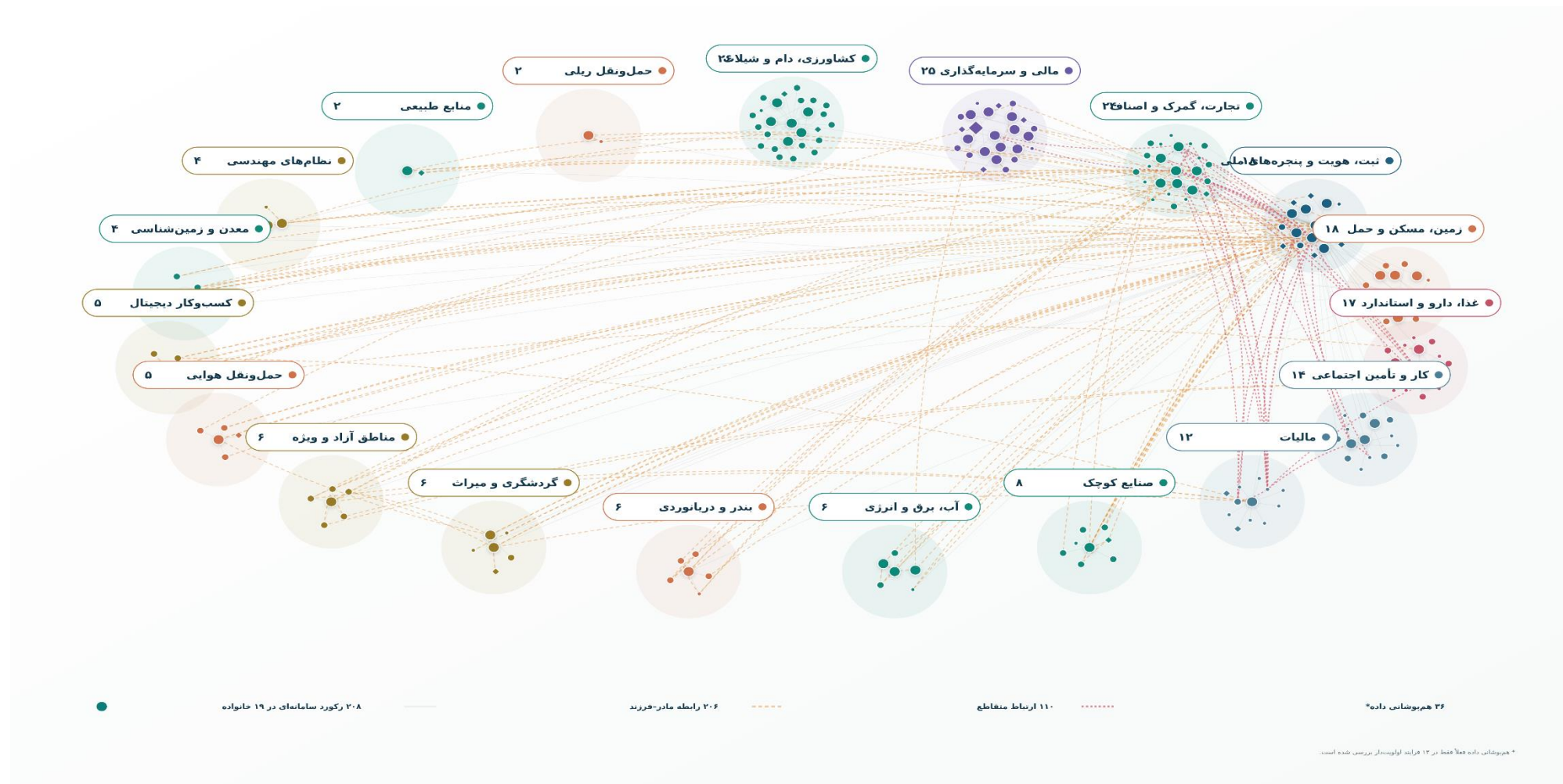
الزام قانون برنامه هفتم به طراحی سامانه‌های مشترک، حذف سامانه‌های موازی و اخذ مجوز برای راه‌اندازی سامانه‌های ملی و فرابخشی نیز نشان می‌دهد که کاهش موازی‌کاری، یک تکلیف قانونی است و صرفاً توصیه فنی یا مدیریتی محسوب نمی‌شود.^{۲۲}

۸- تصویر شبکه روابط موجود میان سامانه‌ها

نقشه روابط شناسایی شده، ۲۰۸ رکورد سامانه‌ای را در ۱۹ خانواده نشان می‌دهد. در این شبکه، ۲۰۴ رابطه مادر و زیرمجموعه، ۱۱۰ ارتباط متقاطع و ۳۶ رابطه هم‌پوشانی داده‌ای ثبت شده است. تراکم این ارتباطات، نبود سلسله‌مراتب روشن و وابستگی فرایندها به چند سامانه را نشان می‌دهد.

^{۲۲} <https://www.mefa.ir/news/۷۲۷۲۳۳/>

شکل (۱) - شبکه موجود سامانه‌های مرتبط با محیط کسب و کار



برآورد تکرار اطلاعات و مدارک در فرایندهای منتخب

در مرحله نخست بررسی داده‌ها و مدارک موردنیاز ۱۳ فرایند پرتکرار، ۲۸۱ محل ورود اطلاعات و ۸۴ مدرک مطالبه‌شده بررسی شد. از مجموع محل‌های ورود اطلاعات، ۷۸ مورد، معادل ۲۸ درصد، به اطلاعات تکراری مربوط بود. همچنین ۶۴ مورد از مدارک مطالبه‌شده، معادل ۷۶ درصد، قابلیت استعلام از سامانه‌ها یا پایگاه‌های اطلاعاتی دیگر را داشت.

جدول (۶) - وضعیت تکرار اطلاعات و قابلیت استعلام مدارک در ۱۳ فرایند پرتکرار

حوزه بررسی	کل موارد بررسی شده	موارد تکراری یا قابل استعلام	سهم
محل‌های ورود اطلاعات	۲۸۱	۷۸ مورد تکراری	۲۸ درصد
مدارک مطالبه‌شده	۸۴	۶۴ مدرک قابل استعلام	۷۶ درصد

منبع: مرحله نخست بررسی داده‌ها و مدارک موردنیاز ۱۳ فرایند پرتکرار

۹- مهم‌ترین چالش‌های فعالان اقتصادی

توسعه سامانه‌های الکترونیکی، بخشی از مراجعات حضوری را کاهش داده و امکان ثبت، پیگیری و نظارت بر فرایندهای اقتصادی را فراهم کرده است؛ بااین‌حال، الکترونیکی‌شدن خدمات لزوماً به ساده‌ترشدن فرایندها منجر نشده است. در بسیاری از موارد، فرایندهای اداری بدون بازطراحی اساسی به محیط الکترونیکی منتقل شده‌اند و فعال اقتصادی همچنان باید مراحل متعدد، استعلام‌های جداگانه و ورود مکرر اطلاعات را انجام دهد. در نتیجه، بخشی از هزینه مراجعه حضوری به هزینه‌هایی مانند استخدام نیروی متخصص، خرید نرم‌افزار، استفاده از مشاور، پیگیری خطاهای سامانه‌ای و تحمل توقف فرایند تبدیل شده است. گزارش‌های مختلف نشان می‌دهند که بخش مهمی از مشکلات، نه صرفاً از ضعف فنی یک سامانه، بلکه از تبادل ناقص اطلاعات، تعدد مراجع، بی‌ثباتی مقررات و نبود مسئولیت‌پذیری روشن در فرایندهای بین‌دستگاهی ناشی می‌شود.

شواهد پیمایش فعالان اقتصادی

در نظرسنجی اتاق ایران در سال ۱۴۰۴ از ۵۷۲ فعال اقتصادی و در مطالعه موردی چهار سامانه، ۳۰ درصد پاسخ‌دهندگان اعلام کردند که مدت اختلال سامانه‌ها بیش از سه روز در ماه بوده است. دلایل نارضایتی گزارش‌شده، چهار حوزه ناپایداری فنی، ضعف ارتباط سامانه‌ها، پیچیدگی کاربری و ضعف پاسخ‌گویی را دربرمی‌گیرد.

جدول (۷) - دلایل نارضایتی فعالان اقتصادی از سامانه‌های کسب و کار در سال ۱۴۰۴

موضوع نارضایتی	دلایل اعلام شده
ناپایداری فنی	کندی یا عدم امکان ورود ۱۴ درصد؛ قطعی کامل سامانه ۱۳ درصد؛ اختلال وب سرویس‌ها ۱۲ درصد؛ از بین رفتن اطلاعات ۷ درصد
ضعف ارتباط سامانه‌ها	طولانی شدن استعلام‌ها ۱۴ درصد؛ ورود تکراری اطلاعات ۱۱ درصد
پیچیدگی کاربری	خطاهای نامشخص ۹ درصد؛ تعدد و پیچیدگی فیلدها ۹ درصد
ضعف پاسخ‌گویی	پشتیبانی فنی نامناسب ۱۱ درصد

منبع: نظرسنجی اتاق ایران، ۱۴۰۴؛ ۵۷۲ فعال اقتصادی؛ مطالعه موردی چهار سامانه

مشکلات سامانه‌های مختلف را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی و شرح داد:

۱. تعدد سامانه‌ها و ورود مکرر اطلاعات

فعال اقتصادی برای انجام یک فرایند ممکن است ناچار به مراجعه به سامانه‌های چند دستگاه باشد. برای نمونه، واردات کالا می‌تواند مستلزم مراجعه به سامانه جامع تجارت، سامانه‌های ارزی، سامانه‌های گمرکی، درگاه‌های استاندارد، غذا و دارو و سامانه جامع انبارها باشد. هر سامانه بخشی از فرایند را پوشش می‌دهد، اما اتصال ناقص میان آن‌ها موجب می‌شود فعال اقتصادی مسئول انتقال، پیگیری و تطبیق اطلاعات میان دستگاه‌ها شود.

همین مسئله در تکالیف عمومی بنگاه نیز وجود دارد. اطلاعات هویتی، نشانی، مدیران، کارکنان، قراردادهای حقوق و دستمزد، خرید و فروش و مجوزها در چند سامانه دریافت می‌شوند. تکرار دریافت این اطلاعات، علاوه بر افزایش هزینه اداری، احتمال بروز مغایرت میان نسخه‌های مختلف یک داده را افزایش می‌دهد. قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، پایگاه‌های هویت اشخاص حقیقی و حقوقی، نشانی، شناسه کالا و خدمات، اطلاعات مجوزها و اطلاعات مالیاتی را به‌عنوان پایگاه‌های پایه شناسایی کرده و تبادل داده را از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات پیش‌بینی کرده است.^{۲۳} بر این اساس، اطلاعات پایه باید از مرجع اصلی استعلام شود و فعال اقتصادی نباید مسئول انتقال دستی داده‌هایی باشد که پیش‌تر در اختیار دولت قرار گرفته است.

۲. ناپایداری فنی و وابستگی زنجیره‌ای سامانه‌ها

کندی، قطعی، خطای درگاه پرداخت، اختلال در احراز هویت و توقف وب سرویس‌های بین‌دستگاهی از مهم‌ترین مشکلات عملیاتی سامانه‌هاست. این مسئله زمانی اهمیت بیشتری پیدا می‌کند که انجام تکلیف

^{۲۳} <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=۴۰۶۰۸۸۰۰۴۴۱۸۹۵۱۲۳۳۴>

قانونی، ثبت صورتحساب، ارسال فهرست بیمه، دریافت مجوز یا ترخیص کالا فقط از طریق سامانه امکان پذیر باشد.

سامانه‌های پرکاربرد معمولاً به خدمات چند دستگاه وابسته‌اند. برای مثال، عملکرد سامانه جامع تجارت به ارتباط آن با گمرک، بانک مرکزی، سامانه انبارها و مراجع صادرکننده مجوز وابسته است. ممکن است سامانه اصلی در دسترس باشد، اما قطع یا تأخیر در یک سرویس جانبی، کل فرایند را متوقف کند. در این شرایط، کاربر غالباً نمی‌تواند منشأ خطا را تشخیص دهد و هر دستگاه نیز ممکن است مسئولیت را به سامانه دیگری ارجاع دهد.

گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس در سال ۱۴۰۱، مواردی از عدم ارسال، تأخیر دو تا هفت‌روزه و مغایرت اطلاعات ارسالی گمرک به سامانه جامع تجارت را گزارش کرده است.^{۲۴} پژوهش دانشگاه شهید باهنر نیز ضعف طراحی، مشکلات درگاه‌های بانکی، پشتیبانی ناکافی و انتقال ناقص اطلاعات را از چالش‌های اصلی کاربران شناسایی کرده است.^{۲۵}

۳. کندی ارتباط سامانه جامع تجارت با بانک مرکزی و گمرک

یکی از مهم‌ترین مشکلات مطرح‌شده از سوی فعالان اقتصادی، زمان‌بر بودن ارتباط سامانه جامع تجارت با بانک مرکزی، گمرک و سایر دستگاه‌های مرتبط است. ثبت سفارش، تأمین ارز، اظهار گمرکی و ترخیص کالا اجزای یک فرایند پیوسته‌اند؛ اما هر مرحله در سامانه و دستگاه متفاوتی انجام می‌شود. اگر وضعیت پرونده و اطلاعات مربوط به آن به‌صورت برخط منتقل نشود، فرایند در فاصله میان دو سامانه متوقف می‌ماند. این تأخیر می‌تواند موجب شود ثبت سفارش در سامانه جامع تجارت تأیید شده باشد، اما اطلاعات آن در سامانه ارزی یا گمرکی قابل مشاهده نباشد؛ یا ترخیص کالا انجام شده باشد، اما وضعیت آن با تأخیر در سامانه جامع تجارت منعکس شود. پیامد این وضعیت، افزایش زمان انجام عملیات، هزینه انبارداری و دموراژ، خواب سرمایه و اختلال در تأمین به‌موقع مواد اولیه است.

مسئله اصلی در این بخش، تفاوت وظایف قانونی دستگاه‌ها نیست؛ بلکه فقدان یک مسیر برخط، قابل رهگیری و دارای زمان پاسخ مشخص است. فعال اقتصادی باید بتواند وضعیت پرونده را در تمام مراحل مشاهده کرده و بداند توقف مربوط به کدام دستگاه، کدام استعمال و چه نقصی است.

^{۲۴} https://report.mrc.ir/article_۹۷۶.html

^{۲۵} <https://civilica.com/doc/۱۲۴۴۵۵۲/>

۴. اعلام دستی رفع تعهدات ارزی

بر اساس اظهارات فعالان اقتصادی، اطلاعات مربوط به رفع تعهد ارزی در برخی موارد به صورت دستی از بانک مرکزی به وزارت صنعت، معدن و تجارت اعلام می شود. غیربرخط بودن این فرایند سبب می شود رفع تعهد انجام شده با تأخیر در سوابق سامانه جامع تجارت منعکس شود. این تأخیر می تواند بر محاسبه سقف و سابقه واردات اثر بگذارد و فعال اقتصادی را با محدودیت در ثبت سفارش جدید یا استفاده از ظرفیت تجاری خود مواجه کند. در چنین شرایطی، بنگاه تعهد خود را انجام داده است، اما به دلیل تأخیر در انتقال اطلاعات میان دو دستگاه، همچنان در سامانه به عنوان دارای تعهد باز یا سابقه ناقص شناخته می شود. این مشکل صرفاً فنی نیست؛ زیرا ممکن است آثار حقوقی و مالی مستقیمی برای فعال اقتصادی ایجاد کند. لازم است اطلاعات رفع تعهد ارزی پس از تأیید بانک مرکزی به صورت برخط و بدون مداخله کاربر به سامانه جامع تجارت منتقل شود و تاریخ انجام تعهد، نه تاریخ انتقال داده میان دستگاه ها، مبنای محاسبه سوابق و محدودیت ها قرار گیرد.

۵. تأخیر در تعیین و فعال شدن سهمیه های ارزی

دیر باز شدن یا فعال شدن سهمیه های ارزی شرکت های تولیدی و بازرگانی، از دیگر مشکلات مطرح شده است. واحد تولیدی برای برنامه ریزی خرید مواد اولیه، زمان حمل، برنامه تولید، قراردادهای فروش و تأمین سرمایه در گردش، نیازمند اطلاع به موقع از میزان و زمان دسترسی به ارز است. هنگامی که سهمیه ارزی با تأخیر تعیین یا در سامانه فعال شود، بنگاه قادر به برنامه ریزی مطمئن برای واردات مواد اولیه نخواهد بود. این وضعیت ممکن است به توقف یا کاهش تولید، افزایش هزینه خرید، ازدست رفتن فرصت سفارش گذاری، تغییر قیمت ارز و افزایش نیاز به سرمایه در گردش منجر شود. برای کاهش این مشکل، لازم است تقویم تعیین سهمیه های ارزی، معیارهای محاسبه سهمیه، وضعیت درخواست و زمان تقریبی رسیدگی به صورت شفاف در سامانه اعلام شود. همچنین، سهمیه واحدهای تولیدی باید تا حد امکان متناسب با برنامه تولید، سابقه مصرف مواد اولیه و ظرفیت واقعی واحد و پیش از آغاز دوره برنامه ریزی تولید فعال شود.

۶. مغایرت داده‌ها و نامشخص بودن مرجع اصلاح

وجود اطلاعات متفاوت درباره یک شخص، کالا، معامله، مجوز یا تعهد، یکی از جدی‌ترین چالش‌هاست. ممکن است اطلاعات ثبت سفارش، اظهار گمرکی، تخصیص ارز، رفع تعهد یا موجودی انبار با یکدیگر تطبیق نداشته باشند. همچنین ممکن است تغییر نشانی یا مدیران شرکت در سامانه ثبت شرکت‌ها ثبت شده باشد، اما در سامانه‌های مالیاتی یا تأمین اجتماعی به‌روزرسانی نشده باشد.

در این وضعیت، فعال اقتصادی معمولاً اختیار اصلاح مستقیم داده را ندارد و باید به دستگاه تولیدکننده اطلاعات مراجعه کند. اگر هر دستگاه مسئولیت را به دستگاه دیگری ارجاع دهد، فرایند اصلاح طولانی شده و پرونده اقتصادی متوقف می‌ماند. لازم است برای هر داده، مرجع رسمی و یگانه تعیین و مسیر اصلاح آن نیز مشخص شود.

تفاوت در نظام‌های کدگذاری کالا نیز بخشی از همین مسئله است. استفاده هم‌زمان از شناسه کالا، تعرفه گمرکی، شناسه‌های سلامت و کدهای صنعتی، بدون وجود نگاشت دقیق میان آن‌ها، می‌تواند به خطای تطبیق، توقف رهگیری و بروز مشکل در دریافت مجوز یا ترخیص منجر شود.

۷. پیچیدگی فرایندها و ضعف تجربه کاربری

بسیاری از سامانه‌ها بر اساس ساختار داخلی دستگاه طراحی شده‌اند، نه بر مبنای مسیر واقعی فعال اقتصادی. فرم‌های طولانی، اصطلاحات تخصصی، مراحل متعدد تأیید، نبود راهنمای متناسب با نوع فعالیت و پیام‌های خطای نامفهوم، موجب وابستگی کاربران به حسابداران، ترخیص‌کاران، شرکت‌های معتمد و مشاوران سامانه‌ای شده است.

گاهی انتخاب یک گزینه یا فیلد سامانه‌ای دارای آثار حقوقی یا مالی مهمی است، اما توضیح کافی درباره آن وجود ندارد. انتخاب نادرست منشأ ارز، نوع معامله، شناسه کالا، وضعیت صورتحساب یا نوع قرارداد می‌تواند موجب رد درخواست، ازدست‌رفتن اعتبار مالیاتی یا توقف ترخیص شود.

پژوهش‌های مربوط به سامانه مؤدیان نیز پیچیدگی تکالیف، مشکلات فنی، ضعف مهارت دیجیتال برخی صاحبان مشاغل و افزایش هزینه انطباق را از موانع اجرای مؤثر این سامانه معرفی کرده‌اند.

۸. بی‌ثباتی مقررات و تغییرات پیش‌بینی‌ناپذیر

سامانه‌ها مقررات را به قواعد اجرایی تبدیل می‌کنند؛ بنابراین هر تغییر قانونی یا بخشنامه‌ای ممکن است به تغییر فرم، محاسبه، محدودیت یا مسیر سامانه منجر شود. اعمال تغییرات بدون دوره گذار، آموزش و اطلاع‌رسانی کافی، احتمال خطا و تخلف غیرعمدی را افزایش می‌دهد.

یکی دیگر از مشکلات، فاصله میان زمان ابلاغ مقرر و پیاده‌سازی آن در سامانه است. ممکن است حکم جدید ابلاغ شده باشد، اما سامانه همچنان بر مبنای قاعده قبلی عمل کند؛ یا محدودیتی در سامانه فعال شود که دستورالعمل آن هنوز به‌روشنی در دسترس کاربران قرار نگرفته است. این وضعیت امنیت حقوقی فعال اقتصادی و امکان برنامه‌ریزی بنگاه را کاهش می‌دهد.

۹. تداوم مراجعه حضوری و مطالبه مدارک کاغذی

در برخی فرایندها، باوجود ثبت درخواست و بارگذاری مدارک، اصل اسناد یا نسخه چاپی همان اطلاعات مجدداً مطالبه می‌شود. گاهی نیز رفع خطا، تأیید نهایی یا اعتراض به نتیجه فقط از طریق مراجعه حضوری امکان‌پذیر است. در این حالت، فعال اقتصادی هزینه هر دو روش الکترونیکی و سنتی را تحمل می‌کند. این رویه با تکلیف مقرر در مصوبه پنجره ملی خدمات دولت هوشمند مبنی بر ارائه کامل خدمت به‌صورت برخط و بدون مراجعه حضوری سازگار نیست. اعتبار ثبت سامانه‌ای باید به رسمیت شناخته شود و مطالبه مدرکی که از پایگاه اطلاعات پایه قابل استعلام است، فقط در موارد استثنایی و با ذکر مستند قانونی انجام گیرد.

۱۰. ضعف پاسخ‌گویی و انتقال مسئولیت میان دستگاه‌ها

در فرایندهای بین‌دستگاهی، مرجع واحدی برای پاسخ‌گویی و رفع خطا وجود ندارد. سامانه جامع تجارت ممکن است خطا را ناشی از سرویس بانک مرکزی یا گمرک اعلام کند و دستگاه مقابل نیز کاربر را به وزارت صمت ارجاع دهد. در نتیجه، فعال اقتصادی باید میان چند دستگاه، بانک یا واحد اجرایی پیگیری کند. سامانه‌های ثبت درخواست و تیکت نیز همیشه دارای زمان پاسخ مشخص، امکان ارجاع به مقام بالاتر یا سازوکار جبران خسارت نیستند. در پرونده‌های حساس مانند تخصیص ارز، ترخیص کالا، رفع تعهد ارزی و اعتبار مالیاتی، این ضعف پاسخ‌گویی می‌تواند موجب خسارت قابل‌توجه شود. برای هر فرایند بین‌دستگاهی باید یک متولی نهایی پاسخ‌گو، شناسه واحد پرونده، زمان استاندارد رسیدگی و مسیر اعتراض مشخص شود. اختلاف داخلی دستگاه‌ها نباید به مراجعه و پیگیری فعال اقتصادی منتقل شود.

۱۱. تحلیل هزینه بیشتر به بنگاه‌های کوچک

بنگاه‌های بزرگ معمولاً دارای واحدهای مالی، حقوقی، فناوری اطلاعات و بازرگانی هستند و می‌توانند هزینه یادگیری و کار با سامانه‌ها را تحمل کنند. در مقابل، یک بنگاه کوچک ممکن است برای ارسال صورتحساب، فهرست بیمه، اظهارنامه، دریافت مجوز و انجام امور تجاری به چند مشاور یا واسطه نیاز داشته باشد.

هزینه ثابت انطباق برای واحدهای کوچک، نسبت به فروش و سود آنها بسیار بیشتر است. در نتیجه، پیچیدگی سامانه‌ها می‌تواند مانعی برای ورود کسب‌وکارهای جدید، توسعه فعالیت یا ادامه کار واحدهای خرد باشد. مقررات و سامانه‌ها باید متناسب با اندازه و پیچیدگی فعالیت بنگاه طراحی شوند و برای کسب‌وکارهای کوچک، مسیر ساده‌شده و آموزش رایگان فراهم شود.

۱۲. انتقال ریسک اختلال سامانه به فعال اقتصادی

در بسیاری از فرایندها، عدم ثبت یا تأخیر در ثبت اطلاعات با جریمه، رد اعتبار، محدودیت سهمیه یا تعلیق مجوز همراه است؛ اما در صورت بروز قطعی سامانه، اختلال وب‌سرویس یا تأخیر دستگاه، سازوکار روشن و سریعی برای حمایت از کاربر وجود ندارد.

قاعده عادلانه آن است که در زمان اختلال رسمی سامانه، مهلت قانونی به‌طور خودکار تمدید شود، سابقه فنی اختلال در دسترس مراجع رسیدگی قرار گیرد و تا زمان تعیین مسئولیت، جریمه یا محدودیتی علیه کاربر اعمال نشود. فعال اقتصادی نباید ریسک عملکرد زیرساخت عمومی یا ناهماهنگی میان دستگاه‌ها را تحمل کند.

مهم‌ترین مشکل فعالان اقتصادی، اصل وجود سامانه‌ها نیست؛ بلکه تعدد سامانه‌های غیرهمگن، تبادل ناقص و زمان‌بر اطلاعات، پیچیدگی فرایندها، ناپایداری فنی، بی‌ثباتی مقررات و نبود مسئولیت‌پذیری روشن است. در حوزه سامانه جامع تجارت، کندی ارتباط با بانک مرکزی و گمرک، اعلام دستی رفع تعهدات ارزی و تأخیر در فعال‌شدن سهمیه‌های ارزی، آثار مستقیمی بر سقف و سابقه واردات، تأمین مواد اولیه، برنامه تولید و سرمایه در گردش بنگاه‌ها دارد.

فعال اقتصادی نباید مسئول انتقال اطلاعات میان دستگاه‌ها، رفع تعارض داده‌های دولتی یا تحمل خسارت ناشی از اختلال زیرساخت عمومی باشد. اصلاح وضعیت موجود مستلزم ثبت یک‌باره اطلاعات، تبادل برخط داده، تعیین مرجع رسمی هر داده، اعلام شفاف زمان رسیدگی، ایجاد مرجع پاسخ‌گوی واحد و حمایت حقوقی از کاربران در زمان اختلال است.

جدول (۸) - مهم ترین چالش های سامانه های کسب و کار و پیامدهای اقتصادی و حقوقی آن ها برای فعالان اقتصادی

چالش	نمود آن برای فعال اقتصادی	مهم ترین پیامد اقتصادی و حقوقی
تعدد و پراکندگی سامانه ها	مراجعه به چند سامانه برای انجام یک فرایند واحد	افزایش زمان، نیروی انسانی و هزینه انطباق
ثبت مکرر اطلاعات و مدارک	ورود چندباره اطلاعات هویتی، کالا، معامله، کارکنان و مجوزها	افزایش خطا و ایجاد مغایرت میان دستگاهها
ناپایداری فنی و وابستگی سامانه ها	قطعی، کندی، خطای احراز هویت یا توقف وب سرویس های مرتبط	از دست رفتن مهلت قانونی، توقف فرایند و خواب سرمایه
کندی ارتباط سامانه جامع تجارت با دستگاه های مرتبط	تأخیر در تبادل اطلاعات با بانک مرکزی، گمرک و دستگاه های مجوز دهنده	طولانی شدن ثبت سفارش، تخصیص ارز و ترخیص کالا
اعلام دستی رفع تعهدات ارزی	انتقال غیربرخط اطلاعات رفع تعهد از بانک مرکزی به وزارت صمت	تأخیر در اصلاح سقف و سابقه واردات و ایجاد محدودیت برای ثبت سفارش
تأخیر در فعال شدن سهمیه های ارزی	دیر باز شدن سهمیه ارزی واحدهای تولیدی و شرکت های بازرگانی	اختلال در برنامه ریزی واردات مواد اولیه و برنامه تولید
مغایرت داده ها و نامشخص بودن مرجع معتبر	تفاوت اطلاعات ثبت شده در سامانه های تجارت، گمرک، بانک، مالیات و انبارها	توقف پرونده، رد درخواست یا ایجاد ریسک نظارتی
پیچیدگی فرایند و ضعف تجربه کاربری	مراحل طولانی، اصطلاحات تخصصی و پیام های خطای نامفهوم	وابستگی به واسطه ها و افزایش هزینه انجام تکالیف
تغییرات مکرر مقررات و سامانه ها	تغییر ناگهانی فیلدها، رویه ها، مهلت ها و شیوه محاسبات	افزایش نااطمینانی و احتمال بروز تخلف غیر عمدی
تداوم فرایندهای کاغذی و حضوری	مطالبه اصل مدارک یا مراجعه حضوری پس از ثبت الکترونیکی	تحمل هم زمان هزینه فرایند الکترونیکی و سنتی
ضعف پاسخ گویی و پشتیبانی	نبود مرجع واحد برای پیگیری خطاهای بین دستگاهی	طولانی شدن توقف پرونده و انتقال مسئولیت میان دستگاهها
تحمیل هزینه نامتناسب به بنگاه های کوچک	نیاز به نرم افزار، حسابدار، مشاور و آموزش تخصصی	کاهش رقابت پذیری و افزایش هزینه ثابت بنگاه های کوچک
انتقال ریسک اختلال سامانه به کاربر	اعمال جریمه یا محدودیت با وجود خطای سامانه یا تأخیر دستگاه	افزایش ریسک مالی و حقوقی فعال اقتصادی

۱۰- تحلیل حقوقی و الزامات قانونی

سامانه‌های مورد استفاده فعالان اقتصادی صرفاً ابزارهای فنی یا درگاه‌های اطلاع‌رسانی نیستند. ثبت اطلاعات، صدور یا رد مجوز، تخصیص ارز، تعیین سقف واردات، پذیرش صورتحساب، محاسبه مالیات و حق بیمه، توقف ثبت سفارش و ترخیص کالا، همگی می‌توانند آثار حقوقی و مالی الزام‌آور برای اشخاص ایجاد کنند. بنابراین، طراحی و عملکرد این سامانه‌ها باید تابع اصول حاکم بر صلاحیت دستگاه‌های اجرایی، اعتبار اسناد الکترونیکی، شفافیت مقررات، امنیت داده، حق اعتراض و مسئولیت دستگاه در برابر خسارات ناشی از نقص سامانه باشد. اصل بنیادین آن است که سامانه نمی‌تواند مستقل از قانون، برای فعال اقتصادی تکلیف یا محدودیت ایجاد کند. هر فیلد اجباری، مدرک مورد مطالبه، مهلت، شرط تأیید، محدودیت سهمیه، رد خودکار درخواست یا جریمه باید دارای مستند قانونی یا مقرراتی معتبر و منتشرشده باشد. درج یک شرط در سامانه، بدون وجود مبنای قانونی، آن شرط را به قاعده الزام‌آور تبدیل نمی‌کند.

جدول (۹)- مهم‌ترین الزامات حقوقی حاکم بر طراحی و عملکرد این سامانه‌ها

ردیف	موضوع	الزام حقوقی و اجرایی	مستند قانونی
۱	مبنای قانونی تکالیف سامانه‌ای	هر تکلیف، محدودیت، مدرک یا اطلاعات درخواستی سامانه باید مستند به قانون یا مقرر معتبر باشد. پیام سامانه، راهنمای کاربری یا رویه داخلی دستگاه به‌تنهایی نمی‌تواند برای فعال اقتصادی تکلیف یا محرومیت جدیدی ایجاد کند.	اصل ۱۳۸ قانون اساسی؛ مواد ۲ و ۳ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ ماده ۲۴ همان قانون؛ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴
۲	اعتبار اسناد الکترونیکی	داده‌پیام و اسناد ثبت‌شده در سامانه، در صورت رعایت شرایط قانونی، دارای ارزش اثباتی‌اند و صرف الکترونیکی بودن نمی‌تواند موجب رد اعتبار آن‌ها شود.	مواد ۶ تا ۱۵ قانون تجارت الکترونیکی
۳	صدور رسید و نگهداری سوابق	سامانه باید دریافت درخواست را تأیید و شماره‌پیگیری، تاریخ و ساعت ثبت صادر کند. سوابق ارسال، دریافت و اصلاح اطلاعات نیز باید برای اثبات اقدام کاربر نگهداری شود.	مواد ۱۲، ۱۳ و ۲۱ تا ۲۵ قانون تجارت الکترونیکی
۴	منع مطالبه مکرر اطلاعات	اطلاعاتی که در پایگاه‌های قانونی موجود است باید از مرجع اصلی دریافت شود و مطالبه مجدد آن از فعال اقتصادی، جز در موارد دارای حکم قانونی، ضرورت ندارد.	مواد ۷، ۸ و ۱۰ قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی
۵	تبادل برخط اطلاعات	تبادل داده میان دستگاه‌های اجرایی باید از مسیر قانونی، به‌ویژه مرکز ملی تبادل اطلاعات، انجام شود. نقص ارتباط میان دستگاه‌ها نباید به‌عنوان قصور فعال اقتصادی تلقی شود.	مواد ۷ و ۸ قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی؛ مصوبه پنجره ملی خدمات دولت هوشمند

۶	حذف سامانه‌های موازی	دستگاه‌ها باید از سامانه‌های مشترک استفاده کرده و سامانه‌ها و فرایندهای موازی را حذف کنند. ایجاد سامانه‌های ملی یا فرادستگاهی جدید نیز تابع ضوابط و تأییدهای قانونی است.	ماده ۱۰۷ قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت
۷	انتشار قبلی مقررات	مقررات و تغییرات مؤثر بر کسب‌وکار باید پیش از اجرا منتشر شوند. تغییر ناگهانی شرایط، مدارک، محدودیت‌ها یا روش‌های محاسبه بدون اعلام رسمی قبلی، با الزام شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری سازگار نیست.	ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۴
۸	ضوابط صدور مجوز	شرایط، مدارک، هزینه و زمان صدور مجوز باید در درگاه ملی مجوزها اعلام شود. مطالبه شرط یا مدرکی خارج از موارد منتشرشده مجاز نیست و مجوز باید دارای شناسه یکتا باشد.	قانون تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴؛ مصوبه اتصال سامانه‌های تخصصی و شناسه یکتای مجوز
۹	رفع تعهد ارزی	اطلاعات ایفای تعهد ارزی باید میان بانک مرکزی و وزارت صنعت، معدن و تجارت تبادل شود. در صورت انجام تعهد در موعد مقرر، تأخیر در انتقال داده نباید موجب ایجاد سابقه منفی یا محدودیت برای صادرکننده شود.	تکالیف دستگاهی در آیین‌نامه سامانه‌های مرتبط با بازگشت ارز حاصل از صادرات؛ قواعد تبادل داده در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی
۱۰	سهیمه ارزی و ثبت سفارش	تعیین یا اعمال محدودیت‌های ارزی باید مستند، شفاف و قابل پیگیری باشد. در صورت تأخیر دستگاه در فعال‌سازی سهمیه، باید امکان ثبت و رسیدگی به اعتراض بنگاه فراهم شود.	الزام شفافیت در ماده ۲۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار؛ تکالیف سامانه‌ای در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و آیین‌نامه اجرایی مواد ۵ و ۶ آن
۱۱	ارتباط سامانه جامع تجارت با گمرک	دستگاه‌های مرتبط با تجارت خارجی باید اطلاعات لازم را به صورت الکترونیکی مبادله کنند. تأخیر یا مغایرت بین سامانه جامع تجارت و سامانه گمرک نباید به کاربری منتسب شود که اقدام خود را صحیح و به موقع انجام داده است.	مواد ۵ و ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛ آیین‌نامه اجرایی مواد ۵ و ۶؛ مواد ۷ و ۸ قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی
۱۲	اعلام دلیل تصمیم سامانه‌ای	محدودیت یا رد درخواست باید قابل انتساب به دستگاه تصمیم‌گیرنده و دارای دلیل و مستند قانونی باشد. پیام‌های کلی مانند «عدم احراز شرایط» نباید جایگزین تصمیم مستدل اداری شوند.	مستنبط از اصول ۳۴، ۱۶۶ و ۱۷۳ قانون اساسی؛ قابلیت شکایت از تصمیمات و اقدامات اداری بر اساس ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری

۱۳	حق اعتراض و رسیدگی	فعال اقتصادی باید امکان اعتراض به تصمیم یا محدودیت سامانه‌ای و درخواست اصلاح اطلاعات نادرست را داشته باشد. ارجاع داده از دستگاه دیگر، مسئولیت دستگاه ارائه‌دهنده خدمت برای پاسخ‌گویی را از بین نمی‌برد.	اصل ۳۴ قانون اساسی؛ ماده ۱۰ قانون دیوان عدالت اداری؛ قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی
۱۴	مسئولیت ناشی از نقص سامانه	اگر ضعف یا نقص سامانه دستگاه دولتی یا مؤسسه خصوصی به کاربر خسارت وارد کند، مؤسسه مربوط، با رعایت شرایط قانونی، مسئول جبران خسارت است.	ماده ۷۸ قانون تجارت الکترونیکی
۱۵	مهلت‌ها در زمان اختلال	سامانه باید اختلال را ثبت و امکان اثبات اقدام کاربر را فراهم کند. تمدید عمومی و خودکار تمام مهلت‌ها در قوانین موجود به صورت جامع مقرر نشده و لازم است برای آن ضابطه صریح و واحد تصویب شود.	اعتبار زمان ارسال و دریافت بر اساس مواد ۲۲ تا ۲۶ قانون تجارت الکترونیکی؛ مسئولیت ناشی از ضعف سامانه بر اساس ماده ۷۸ همان قانون؛ نیازمند مقرر تکمیلی
۱۶	امنیت و محرمانگی اطلاعات	داده‌های هویتی، مالی، مالیاتی و تجاری باید فقط در حدود صلاحیت قانونی جمع‌آوری، نگهداری و مبادله شوند و دسترسی دستگاه‌ها به داده‌ها باید قابل کنترل و ردیابی باشد.	مواد ۵۸ تا ۶۱ قانون تجارت الکترونیکی؛ الزامات امنیت و تبادل داده در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی
۱۷	تعیین دستگاه پاسخ‌گو	تعدد سامانه‌ها نباید موجب گم‌شدن مسئولیت شود. برای هر خدمت فرادستگاهی باید مرجع ارائه‌دهنده خدمت، داده مرجع و مسیر پیگیری مشخص باشد.	تکالیف دستگاه‌ها در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی؛ الزامات پنجره واحد در مصوبه پنجره ملی خدمات دولت هوشمند
۱۸	اقدامات لازم در سطح استان	دستگاه‌های استانی باید از مطالبه اسناد قابل استعلام و ایجاد شروط یا سامانه‌های محلی فاقد مجوز خودداری کنند. موارد قطعی، مغایرت و توقف پرونده‌ها نیز باید ثبت و برای رفع مشکل به دستگاه ملی منعکس شوند.	قواعد تبادل اطلاعات در قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی؛ منع سامانه‌های موازی در ماده ۱۰۷ قانون برنامه هفتم؛ صلاحیت شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی در قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار

در مجموع، اعتبار و کارآمدی سامانه‌های کسب‌وکار زمانی تأمین می‌شود که هر الزام سامانه‌ای دارای مبنای قانونی روشن باشد، اطلاعات فقط یک‌بار از فعال اقتصادی دریافت شود، تبادل داده میان دستگاه‌ها به صورت برخط و مسئولانه انجام گیرد و امکان پیگیری، اعتراض و اصلاح تصمیمات فراهم باشد. همچنین، نقص فنی، تأخیر در تبادل اطلاعات یا ناهماهنگی میان دستگاه‌ها نباید موجب جریمه، کاهش سهمیه، ایجاد سابقه منفی یا

توقف فعالیت بنگاه شود. تحقق این الزامات، ضمن صیانت از حقوق فعالان اقتصادی، موجب افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی دستگاه‌ها، کاهش هزینه‌های مبادله و تقویت اعتماد بخش خصوصی به فرایندهای الکترونیکی دولت خواهد شد.

۱۱- آثار اقتصادی و اداری تعدد سامانه‌ها

تعدد سامانه‌های تخصصی، در صورتی که ناشی از تفکیک منطقی وظایف دستگاه‌ها و همراه با تبادل برخط اطلاعات باشد، لزوماً نامطلوب نیست؛ زیرا هر دستگاه ممکن است برای انجام وظایف قانونی خود به ابزار تخصصی مستقلی نیاز داشته باشد. مسئله اصلی زمانی پدید می‌آید که این سامانه‌ها بدون معماری مشترک، مرجع داده واحد و تقسیم مسئولیت روشن توسعه یابند و فعال اقتصادی ناچار شود یک فرایند واحد را در چند سامانه پیگیری کند. مهم‌ترین آثار اقتصادی و اداری این وضعیت عبارت‌اند از:

۱. افزایش هزینه‌های مبادله و هزینه انطباق

فعالیت در سامانه‌های متعدد، بنگاه را ناچار می‌کند برای ثبت‌نام، احراز هویت، ورود اطلاعات، بارگذاری اسناد، دریافت امضای الکترونیکی و پیگیری درخواست‌ها در محیط‌های متفاوت زمان و نیروی انسانی بیشتری صرف کند. یادگیری قواعد هر سامانه، استفاده از خدمات حسابداران، مشاوران، کارگزاران و پشتیبانان فنی و مراجعه حضوری برای رفع اشکالات، بخشی از هزینه‌های انطباق بنگاه را تشکیل می‌دهد. در نتیجه، خدمتی که قرار بوده با الکترونیکی‌شدن کم‌هزینه‌تر شود، در صورت تعدد و ناهماهنگی سامانه‌ها ممکن است به مجموعه‌ای از هزینه‌های آشکار و پنهان تبدیل شود. پژوهش‌های محیط کسب‌وکار نیز نشان می‌دهند کاهش تعداد مراحل، زمان و هزینه انجام فرایندهای اداری، هزینه شروع و تداوم فعالیت اقتصادی را کاهش می‌دهد.^{۲۶}

۲. افزایش زمان انجام فرایندهای اقتصادی

در فرایندهای فرادستگاهی، تکمیل خدمت در یک سامانه معمولاً به دریافت پاسخ یا تأییدیه از سامانه‌های دیگر وابسته است. در چنین شرایطی، کندی یا توقف یک اتصال می‌تواند کل زنجیره را متوقف کند. گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره سامانه جامع تجارت نیز به مشکلاتی مانند تکمیل‌نشدن تبادل اطلاعات، تأخیر در ارسال داده و ناهماهنگی برخی شناسه‌ها و کدها میان سامانه‌های مرتبط اشاره کرده

^{۲۶} <https://www.ensani.ir/file/download/article/76edac71b94a8-10705-1400-135.pdf>

است.^{۲۷} این تأخیرها می‌تواند زمان ثبت سفارش، تخصیص ارز، دریافت مجوز، اظهار کالا و ترخیص را افزایش دهد.

۳. تحلیل هزینه خواب سرمایه و از دست رفتن فرصت‌های تجاری

آثار توقف سامانه‌ای صرفاً اداری نیست. تأخیر در ثبت سفارش، تخصیص ارز، رفع تعهد ارزی یا ترخیص کالا می‌تواند موجب توقف سرمایه در گردش، افزایش هزینه انبارداری و دموارژ، تأخیر در تأمین مواد اولیه و اختلال در برنامه تولید شود. در دوره‌های تورمی یا نوسان نرخ ارز، حتی چند روز تأخیر ممکن است هزینه ریالی واردات را افزایش دهد یا امکان اجرای قرارداد را از بین ببرد. از این رو، زمان انتظار در سامانه‌ها بخشی از هزینه اقتصادی فرایند محسوب می‌شود، هرچند در محاسبات رسمی هزینه خدمت منعکس نشود.

۴. کاهش امکان برنامه‌ریزی بنگاه‌ها

وابستگی یک فعالیت به چند سامانه با زمان پاسخ نامشخص، قابلیت پیش‌بینی فرایند را کاهش می‌دهد. فعال اقتصادی نمی‌تواند با اطمینان زمان تأمین ارز، ورود مواد اولیه، شروع تولید یا تحویل محصول را تعیین کند. دیر باز شدن سهمیه‌های ارزی شرکت‌های تولیدی و بازرگانی و تأخیر در انتقال اطلاعات رفع تعهد ارزی از بانک مرکزی به وزارت صنعت، معدن و تجارت، از جمله مشکلاتی است که فعالان اقتصادی مطرح کرده‌اند. پیامد این وضعیت، افزایش ذخایر احتیاطی، انعقاد قراردادهای کوتاه‌مدت‌تر و کاهش تمایل به پذیرش تعهدات تولیدی و صادراتی بلندمدت است.

۵. افزایش مغایرت داده‌ها و خطر توقف خودکار خدمت

هنگامی که اطلاعات هویتی، ثبتی، مالیاتی، ارزی، گمرکی یا مربوط به کالا در چند سامانه به صورت جداگانه نگهداری شود، احتمال تفاوت در نام، شناسه، تاریخ، ارزش، وزن یا وضعیت پرونده افزایش می‌یابد. حتی اگر فعال اقتصادی تعهد خود را به‌درستی انجام داده باشد، مغایرت میان داده‌های دو دستگاه ممکن است موجب رد درخواست یا توقف خودکار فرایند شود. پژوهش دانشگاه شهید باهنر کرمان درباره چالش‌های سامانه جامع تجارت نیز ناهماهنگی میان سازمان‌ها، مشکلات ارتباطی و ضعف یکپارچگی اطلاعات را در زمره مسائل اصلی این سامانه شناسایی کرده است.^{۲۸}

^{۲۷} https://report.mrc.ir/article_۹۷۶.html

^{۲۸} <https://civilica.com/doc/۱۲۴۴۵۵۲/>

۶. انتقال هزینه و ریسک ناهماهنگی دولت به بخش خصوصی

در ساختارهای چندسامانه‌ای، بنگاه عملاً مسئول تطبیق اطلاعات دستگاه‌هایی می‌شود که باید مستقیماً با یکدیگر تبادل داده داشته باشند. فعال اقتصادی ناچار است منشأ مغایرت را پیدا کند، از یک دستگاه نامه یا تأییدیه بگیرد و برای اصلاح داده به دستگاه دیگر مراجعه کند. در نتیجه، هزینه ناهماهنگی اداری دولت به کاربر منتقل می‌شود. نمونه مهم آن، انجام رفع تعهد ارزی در شبکه بانکی و انعکاس نیافتن به موقع آن در سامانه جامع تجارت است که می‌تواند بر سقف و سابقه واردات بنگاه اثر بگذارد.

۷. تحمیل فشار نامتناسب بر بنگاه‌های کوچک و متوسط

بنگاه‌های بزرگ معمولاً واحدهای مالی، حقوقی، فناوری اطلاعات و بازرگانی مستقلی دارند و بهتر می‌توانند پیچیدگی سامانه‌ها را مدیریت کنند؛ اما بنگاه‌های کوچک ناچارند همین تکالیف را با نیروی محدود یا از طریق خرید خدمات بیرونی انجام دهند. بنابراین، هزینه ثابت کار با سامانه‌ها نسبت به درآمد و نیروی انسانی بنگاه‌های کوچک بیشتر است. این وضعیت می‌تواند مانعی برای ورود کسب و کارهای جدید، توسعه فعالیت رسمی و رشد بنگاه‌های کوچک باشد و در عمل به نفع بنگاه‌هایی تمام شود که از ظرفیت اداری و شبکه پیگیری گسترده‌تری برخوردارند.

۸. کاهش بهره‌وری اداری دستگاه‌های اجرایی

تعدد سامانه‌ها فقط برای بخش خصوصی هزینه ایجاد نمی‌کند. نگهداری زیرساخت‌های موازی، انعقاد قراردادهای متعدد طراحی و پشتیبانی، ایجاد پایگاه‌های داده تکراری، پاسخ‌گویی به خطاهای ناشی از مغایرت و انجام تطبیق‌های دستی، منابع مالی و انسانی دولت را نیز مصرف می‌کند. ماده ۱۰۷ قانون برنامه هفتم پیشرفت، با تأکید بر استفاده از سامانه‌های مشترک و حذف سامانه‌های موازی، این مسئله را به عنوان یکی از موضوعات اصلاح نظام اداری مورد توجه قرار داده است.^{۲۹}

۹. تضعیف پاسخ‌گویی و سرگردانی اداری

در فرایندهای متصل به چند سامانه، ممکن است هیچ دستگاهی مسئولیت نهایی اختلال را نپذیرد؛ یک دستگاه نقص را به سامانه مبدأ و دستگاه دیگر آن را به سامانه مقصد یا زیرساخت تبادل اطلاعات منتسب کند. در این وضعیت، کاربر با وجود برخورداری از شماره پیگیری، مسیر واحدی برای تشخیص مسئول، ثبت اعتراض و دریافت پاسخ ندارد. تعدد مراکز پشتیبانی و نبود مدیریت یکپارچه خدمت، زمان رسیدگی را افزایش داده و امکان ارزیابی عملکرد واقعی دستگاه‌ها را نیز کاهش می‌دهد.

^{۲۹} <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۸۰۹۱۲۸>

۱۰. کاهش کیفیت داده‌ها و اخلاص در تصمیم‌گیری عمومی

تکثیر داده‌ها در سامانه‌های مختلف ممکن است آمارهای متفاوتی درباره تعداد فعالان اقتصادی، مجوزها، تولید، موجودی کالا، واردات، صادرات یا وضعیت تعهدات ایجاد کند. در نبود مرجع رسمی هر داده، دستگاه‌ها ممکن است بر اساس ارقام متفاوت تصمیم‌گیری کنند. نتیجه این وضعیت می‌تواند خطا در تعیین سهمیه، سیاست‌گذاری ارزی، برنامه‌ریزی تولید، نظارت بر بازار و شناسایی تخلف باشد. قانون مدیریت داده‌ها و اطلاعات ملی، با تعیین پایگاه‌های اطلاعات پایه و الزام به تبادل داده از طریق مرکز ملی تبادل اطلاعات، در پی کاهش همین پراکندگی و تعارض داده‌هاست.^{۳۰}

۱۱. کاهش شفافیت و افزایش وابستگی به پیگیری‌های غیررسمی

هرچه فرایند سامانه‌ای پیچیده‌تر و مسیر رفع خطا نامشخص‌تر باشد، نیاز به مکاتبه، مراجعه حضوری و استفاده از واسطه برای پیگیری پرونده افزایش می‌یابد. این وضعیت با هدف اصلی دولت الکترونیکی، یعنی کاهش تماس حضوری و استانداردسازی ارائه خدمات، تعارض دارد و می‌تواند زمینه رفتار سلیقه‌ای، تبعیض در سرعت رسیدگی و شکل‌گیری واسطه‌گری غیرمولد را فراهم کند.

۱۲. کاهش اعتماد فعالان اقتصادی به خدمات الکترونیکی دولت

اگر فعال اقتصادی نتواند به ثبت اطلاعات، زمان پاسخ، ثبات قواعد یا صحت تبادل داده اعتماد کند، برای هر اقدام ناچار به نگهداری اسناد موازی، تهیه نسخه‌های کاغذی و پیگیری حضوری می‌شود. به این ترتیب، فرایند نه کاملاً الکترونیکی باقی می‌ماند و نه مزایای روش سنتی را دارد. کاهش اعتماد همچنین سبب می‌شود بنگاه‌ها بخشی از منابع خود را به مدیریت ریسک اداری اختصاص دهند و از سرمایه‌گذاری، توسعه فعالیت یا ورود به فرایندهای رسمی محتاط‌تر شوند.

۱۳. آثار مثبت مشروط سامانه‌های تخصصی

وجود سامانه‌های تخصصی، در صورت یکپارچگی واقعی، می‌تواند به کاهش مراجعه حضوری، افزایش سرعت خدمت، رهگیری فرایند، شفافیت عملکرد دستگاه‌ها، کاهش جعل و فساد، دسترسی بهتر به اطلاعات و تصمیم‌گیری مبتنی بر داده منجر شود. بنابراین، هدف مناسب لزوماً تبدیل همه خدمات به یک سامانه واحد نیست؛ بلکه باید کاربر از طریق یک نقطه دسترسی، بدون ورود مجدد اطلاعات و بدون آگاهی از ارتباطات پیچیده میان دستگاه‌ها، خدمت نهایی را دریافت کند. تفکیک فنی سامانه‌ها

^{۳۰} <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/۱۷۵۳۵۹۹>

می تواند حفظ شود، مشروط بر اینکه برای فعال اقتصادی «فرایند واحد»، «داده واحد» و «مرجع پاسخ گوی واحد» وجود داشته باشد.

در مجموع، هزینه اصلی تعدد سامانه ها از تعداد ظاهری آن ها ناشی نمی شود، بلکه حاصل ثبت مکرر اطلاعات، اتصال ناقص، تفاوت داده ها، تغییرات پیش بینی ناپذیر و پراکندگی مسئولیت است. اصلاح این وضعیت باید بر یکپارچه سازی فرایندها، تعیین مرجع اصلی هر داده، تبادل برخط اطلاعات، حذف سامانه های موازی و جلوگیری از انتقال آثار اختلال دستگاه ها به فعالان اقتصادی متمرکز شود. تحقق این الزامات می تواند هزینه مبادله و زمان انتظار بنگاه ها را کاهش دهد و هم زمان بهره وری اداری، کیفیت داده های حاکمیتی و اعتماد بخش خصوصی به خدمات الکترونیکی دولت را افزایش دهد.

۱۲- راهکارهای پیشنهادی در سطح ملی و استانی

جدول (۱۰) - راهکارهای اولویت دار اصلاح و یکپارچه سازی سامانه های کسب و کار در سطوح ملی و استانی

ردیف	سطح اجرا	راهکار پیشنهادی	اقدام مورد نیاز
۱	ملی	شناسایی و حذف سامانه های موازی	فهرست و شناسنامه رسمی سامانه های کسب و کار تهیه و سامانه های تکراری، کم کاربرد یا فاقد ضرورت به تدریج ادغام یا متوقف شوند. ایجاد سامانه جدید نیز به احراز ضرورت و نبود ظرفیت در سامانه های موجود مشروط شود.
۲	ملی	یکپارچه سازی فرایندها و ارائه خدمات از یک نقطه	هر خدمت از دید فعال اقتصادی بازطراحی شود؛ به نحوی که کاربر با یک فرایند، یک شماره پیگیری و یک مرجع پاسخ گو مواجه باشد، حتی اگر چند سامانه در پشت صحنه خدمت مشارکت کنند.
۳	ملی	اجرای اصل «یک بار ارائه اطلاعات»	برای هر داده، مرجع رسمی تعیین و مطالبه مجدد اطلاعات هویتی، ثبتی، مالیاتی، بیمه ای، مجوز و نشانی که از طریق استعلام قابل دریافت است، متوقف شود.
۴	ملی	تکمیل تبادل برخط سامانه های اصلی	ارتباط سامانه جامع تجارت با بانک مرکزی، گمرک، سامانه انبارها، سازمان امور مالیاتی و دستگاه های مجوز دهنده تکمیل و انتقال دستی اطلاعات حذف شود. برای هر تبادل نیز زمان پاسخ و دستگاه مسئول تعیین گردد.
۵	ملی	اصلاح رفع تعهد و تخصیص سهمیه ارزی	تاریخ واقعی ایفای تعهد ارزی مبنای محاسبه قرار گیرد و تأخیر در انتقال اطلاعات موجب کاهش سقف واردات یا سابقه منفی نشود. معیار و زمان باز شدن سهمیه های ارزی نیز از پیش اعلام شود.
۶	ملی	حمایت از حقوق کاربران هنگام اختلال	اختلال سامانه به صورت رسمی ثبت و اعلام شود؛ مهلت قانونی متناسب با مدت اختلال تمدید گردد و نقص فنی یا تأخیر بین دستگاهی موجب جریمه، رد درخواست یا محرومیت کاربر نشود.

۷	ملی	ایجاد مسیر واحد اعتراض و انتشار قبله تغییرات	تصمیم سامانه باید همراه با علت، مستند قانونی و مسیر اعتراض اعلام شود. تغییر مدارک، محدودیت‌ها، سهمیه‌ها یا روش محاسبه نیز باید پیش از اجرا منتشر و برای آن دوره گذار تعیین شود.
۸	استانی	تشکیل کارگروه پایش و مسیر واحد پیگیری	ذیل شورای گفت‌وگوی دولت و بخش خصوصی استان، کارگروهی برای ثبت و پیگیری مشکلات سامانه‌ای تشکیل و در هر دستگاه یک رابط دارای اختیار معرفی شود. این اقدام نباید به ایجاد سامانه جدید استانی منجر شود.
۹	استانی	منع مدارک، شروط و سامانه‌های محلی اضافی	دستگاه‌های استانی از مطالبه اطلاعات قابل استعلام، ایجاد شرط یا تأییدیه خارج از مقررات و راه‌اندازی سامانه‌ای که اطلاعات سامانه‌های ملی را دوباره دریافت می‌کند، خودداری کنند.
۱۰	استانی - ملی	رسیدگی فوری و پیگیری تجمیعی مشکلات	پرونده‌های منجر به توقف تولید، کمبود مواد اولیه، فساد کالا یا دموارژ در استان در اولویت قرار گیرند. مشکلات خارج از اختیار استان نیز همراه با تعداد پرونده‌ها و برآورد آثار اقتصادی، به‌صورت تجمیعی به دستگاه ملی ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری شوند.

در مجموع، اصلاح نظام سامانه‌های کسب و کار مستلزم تقسیم کار روشن میان سطوح ملی و استانی است. در سطح ملی، اولویت باید بر حذف سامانه‌های موازی، تکمیل تبادل برخط داده‌ها، اجرای اصل «یک‌بار ارائه اطلاعات» و تضمین حقوق کاربران در زمان اختلال متمرکز شود؛ در سطح استان نیز هماهنگی دستگاه‌ها، جلوگیری از مطالبه مدارک و شروط اضافی، رسیدگی سریع به پرونده‌های متوقف‌شده و انتقال مستند مشکلات به مراجع ملی اهمیت دارد. نتیجه مورد انتظار آن است که فعال اقتصادی، صرف‌نظر از تعداد دستگاه‌های دخیل، هر خدمت را از طریق فرایندی واحد، شفاف، قابل پیگیری و دارای مرجع پاسخ‌گوی مشخص دریافت کند.

۱۳- معماری پیشنهادی سامانه‌های کسب‌وکار

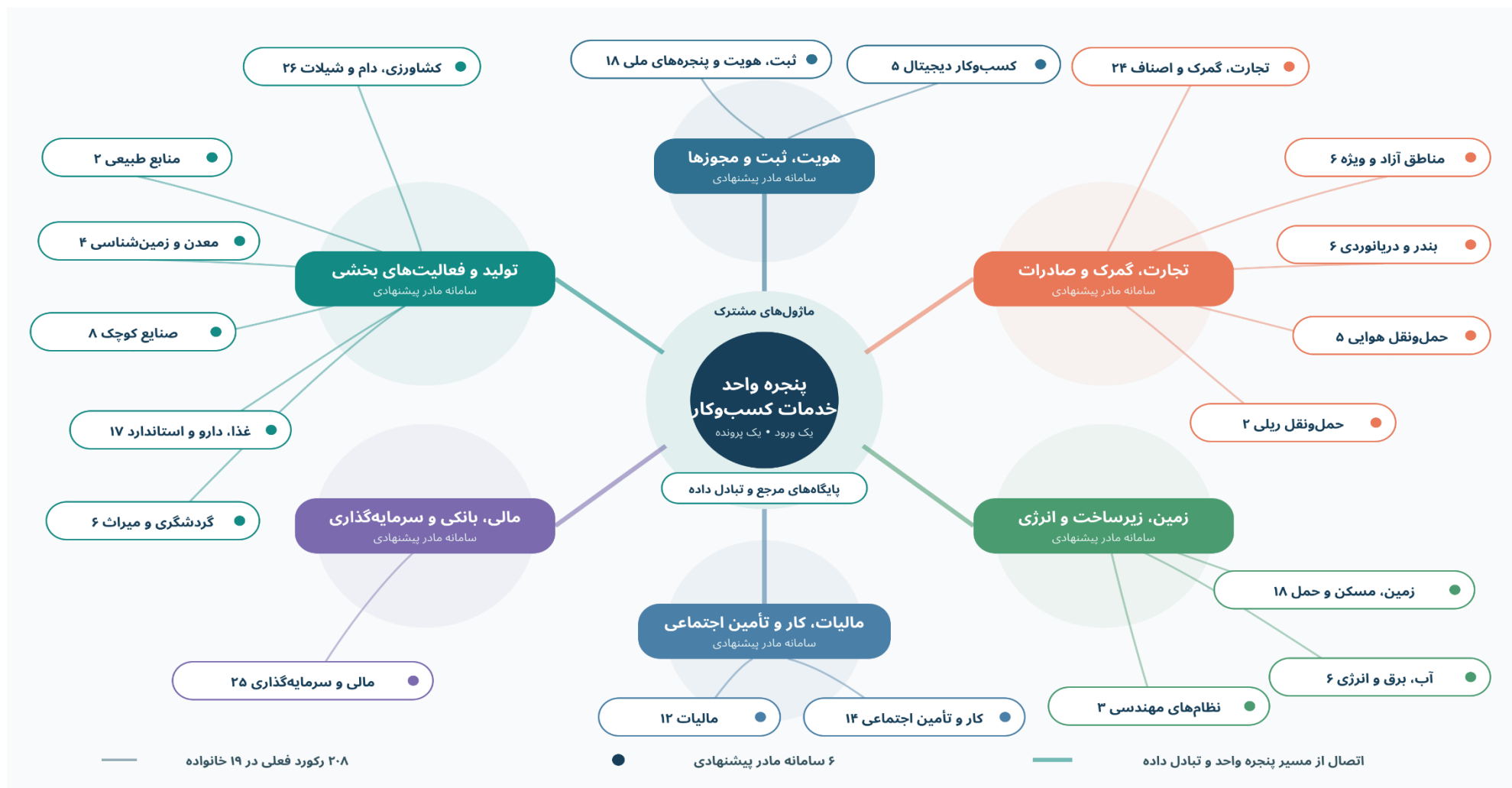
هدف معماری پیشنهادی آن است که فعال اقتصادی با یک درگاه، یک پرونده، یک بار ورود اطلاعات و یک مسیر رهگیری مواجه باشد. دستیابی به این وضعیت مستلزم تفکیک سامانه‌های مادر و زیرسامانه‌ها، تعیین جایگاه و ارتباط هر سامانه، تعیین مرجع هر داده، استانداردسازی شناسه‌ها و قالب‌ها، تبادل برخط اطلاعات، ادغام خدمات موازی، بازطراحی تجربه کاربر و تضمین تداوم خدمت در زمان اختلال است.

شکل (۲) - ساختار پیشنهادی پنجره واحد خدمات کسب‌وکار



منبع: معماری پیشنهادی این پژوهش

شکل (۳) - درختواره پیشنهادی و روابط سلسله‌مراتبی سامانه‌ها



منبع: معماری پیشنهادی این پژوهش

۱۴- تصمیم‌های اجرایی پیشنهادی

اجرای معماری پیشنهادی به تصمیم‌های مشخص در سطح ملی و یک پایلوت قابل اندازه‌گیری در سطح استان نیاز دارد. تقسیم کار پیشنهادی در جدول زیر ارائه شده است.

جدول (۱۱) - تصمیم‌های موردنیاز در سطح ملی و اقدامات پیشنهادی در سطح استان

تصمیم موردنیاز در سطح ملی	اقدام پیشنهادی در سطح استان
تعیین مرجع مادر برای هر داده	اجرای پایلوت در پنج فرایند پرتکرار
ممنوعیت دریافت مجدد اطلاعات موجود	ثبت زمان، توقف و مراجعات هر فرایند
الزام سامانه‌ها به تبادل برخط داده	ارائه نتایج و موانع اجرایی ظرف سه ماه

۱۵- جمع‌بندی

گسترش سامانه‌های الکترونیکی، بخش مهمی از فرایندهای تأسیس، مجوز، مالیات، بیمه، تولید، تجارت، تأمین ارز و ترخیص کالا را از شیوه‌های حضوری به بستر دیجیتال منتقل کرده است. در سرشماری اولیه این پژوهش، ۲۰۸ رکورد سامانه‌ای شامل سامانه‌های مادر، زیرسامانه‌ها و ماژول‌ها، سامانه‌های مستقل، پایگاه‌های اطلاعاتی، زیرساخت‌های تبادل داده و سامانه‌های تخصصی شناسایی شد. این رقم تعداد درگاه‌های مستقل مورد استفاده فعال اقتصادی نیست، اما گستردگی اجزای سامانه‌ای مؤثر بر فعالیت بنگاه‌ها را نشان می‌دهد. سامانه‌های مالیاتی و سامانه مؤدیان، خدمات غیرحضوری تأمین اجتماعی، درگاه ملی مجوزها، سامانه جامع تجارت و سامانه‌های گمرکی، به دلیل گستردگی کاربران، تکرار مراجعه و آثار مستقیم بر ادامه فعالیت بنگاه‌ها، در زمره مهم‌ترین سامانه‌های مورد استفاده فعالان اقتصادی قرار می‌گیرند.

بررسی روابط میان سامانه‌های پر استفاده نشان می‌دهد بخش مهمی از هم‌پوشانی‌ها در حوزه اطلاعات هویتی و ثبتی، مشخصات کالا، مجوزها، معاملات، مالیات، بیمه، ارز و اطلاعات تجاری شکل گرفته است. اتصال سامانه‌ها و استفاده هر دستگاه از داده مرجع، هم‌پوشانی نامطلوب محسوب نمی‌شود؛ مسئله زمانی ایجاد می‌شود که اطلاعات مشابه چند مرتبه از فعال اقتصادی مطالبه شود، نسخه‌های متفاوتی از یک داده در دستگاه‌ها وجود داشته باشد یا مسئولیت نهایی فرایند میان چند سامانه و دستگاه نامشخص بماند. یافته‌های مرحله نخست بررسی ۱۳ فرایند پرتکرار نیز نشان داد ۲۸ درصد محل‌های ورود اطلاعات به داده‌های تکراری مربوط است و ۷۶ درصد مدارک مطالبه‌شده قابلیت استعلام از سامانه‌ها یا پایگاه‌های دیگر را دارد.

پیامدهای این وضعیت تنها به دشواری کار با سامانه‌ها محدود نیست. ورود مکرر اطلاعات، مغایرت داده‌ها، قطعی و کندی، تغییرات پیش‌بینی نشده، تأخیر در تبادل اطلاعات و نبود مسیر مؤثر اعتراض، هزینه‌های اداری

و اقتصادی بنگاه‌ها را افزایش می‌دهد. تأخیر در ارتباط سامانه جامع تجارت با بانک مرکزی و گمرک، انتقال دستی یا دیر هنگام اطلاعات رفع تعهد ارزی و دیر باز شدن سهمیه‌های ارزی شرکت‌ها می‌تواند به کاهش سقف واردات، ایجاد سابقه نامطلوب، افزایش هزینه نگهداری کالا، اختلال در تأمین مواد اولیه و کاهش امکان برنامه‌ریزی تولید منجر شود. این هزینه‌ها برای بنگاه‌های کوچک و متوسط، به دلیل محدودیت منابع انسانی و مالی، سنگین‌تر است. همچنین در نظرسنجی اتاق ایران در سال ۱۴۰۴، ۳۰ درصد پاسخ‌دهندگان اعلام کردند که مدت اختلال سامانه‌ها بیش از سه روز در ماه بوده است.

از منظر حقوقی، هیچ سامانه‌ای نمی‌تواند مستقل از قانون برای فعال اقتصادی تکلیف یا محدودیت ایجاد کند. اعتبار اسناد الکترونیکی، ارائه یک‌باره اطلاعات، انتشار قبلی مقررات، تبادل برخط داده‌ها، پاسخ‌گویی دستگاه متولی، امکان اعتراض و جبران آثار نقص سامانه، از مهم‌ترین الزامات قانونی این حوزه است. خطا یا تأخیر دستگاه‌ها در انتقال اطلاعات نباید موجب جریمه، کاهش سهمیه، ایجاد سابقه منفی یا توقف فعالیت بنگاهی شود که تکلیف قانونی خود را صحیح و به‌موقع انجام داده است.

اصلاح این وضعیت به معنی انتقال همه خدمات به یک سامانه واحد نیست؛ بلکه باید فعال اقتصادی، صرف‌نظر از تعداد سامانه‌ها و دستگاه‌های پشت صحنه، با یک فرایند، یک مجموعه داده، یک شماره پیگیری و یک مرجع پاسخ‌گو مواجه باشد. در سطح ملی، حذف سامانه‌های موازی، تکمیل تبادل برخط، تعیین مرجع رسمی داده‌ها و حمایت از حقوق کاربران در زمان اختلال ضرورت دارد. در سطح استان نیز استانداری می‌تواند با تشکیل کارگروه پایش، تعیین رابط دستگاه‌ها، حذف مدارک و شروط اضافی، رسیدگی سریع به پرونده‌های متوقف و انتقال تجمیعی مسائل به مراجع ملی، نقش مؤثری در کاهش مشکلات فعالان اقتصادی ایفا کند.

در نهایت، معیار موفقیت حکمرانی سامانه‌های کسب‌وکار نباید تعداد سامانه‌های راه‌اندازی‌شده یا اتصال‌های اعلام‌شده باشد؛ بلکه باید بر کاهش زمان و هزینه دریافت خدمت، کاهش مراجعه حضوری، حذف ورود مجدد اطلاعات، افزایش قابلیت پیش‌بینی و رضایت فعالان اقتصادی استوار شود. تحقق این اهداف می‌تواند ضمن افزایش بهره‌وری اداری و کیفیت داده‌های حاکمیتی، اعتماد بخش خصوصی به خدمات الکترونیکی دولت را تقویت کرده و زمینه مساعدتری برای تولید، سرمایه‌گذاری و تجارت فراهم سازد.