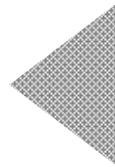


شناسایی موانع پیش روی سرمایه گذاری با تاکید بر واگذاری اراضی دولتی



مطالعه موردی نیروگاه‌های خورشیدی و مقیاس کوچک در استان کرمان

نعیمه حسینجانی زاده^۱

مهدی قائدی^۲

(تاریخ دریافت ۹۸/۲/۱۱ - تاریخ تصویب ۹۸/۳/۲۱)

نوع مقاله: علمی ترویجی

چکیده

بهبود محیط کسب و کار هر کشور با فراهم کردن شرایط رقابت پذیری و بسترسازی مناسب برای ورود موثر بخش خصوصی، نقش تعیین کننده‌ای در توسعه سرمایه گذاری ایفا می‌کند. از این رو همه کشورها برای ایجاد فضای کسب و کار مناسب، تمام تلاش خود را به کار بسته و به صورت مداوم در حال برنامه‌ریزی برای انجام اصلاحات مقتضی هستند.

یکی از عوامل مهم که فرایند شروع کسب و کار در کشور را با چالش مواجه کرده است، اخذ مجوزهای قانونی می‌باشد. مجوز واگذاری زمین‌های دولتی برای طرح‌های تولیدی از جمله مهم‌ترین و زمان‌برترین این مجوزها است. هدف از مطالعه حاضر، بررسی دقیق فرایند واگذاری اراضی ملی و دولتی به طرح‌های سرمایه گذاری و پاسخ به این سوال است که چرا این فرایند بسیار طولانی و زمان‌بر است. بدین منظور، پس از بیان مبانی قانونی واگذاری اراضی ملی و دولتی و فرایند واگذاری این اراضی، ۱۹ پرونده واگذاری به مجریان نیروگاه‌های خورشیدی و مولد مقیاس کوچک استان کرمان به صورت میدانی بررسی و متوسط زمان انجام هر گام محاسبه شده است. نتایج نشان می‌دهد استعلامات قانونی از

۱ - فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی تهران. (نویسنده مسئول)
naeemeh.hj@gmail.com

۲- فارغ‌التحصیل کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه شهیدباهنر کرمان.

دستگاه‌های اجرایی مختلف که به طور متوسط یک ماه زمان می‌برد و نیز وجود کارگروه‌ها و کمیته‌های تخصصی متعدد که به صورت متوالی و در فواصل زمانی نامنظم و طولانی تشکیل می‌گردند، در غیاب یک نظام اداری کارآمد باعث شکل‌گیری یک فرایند اداری نفس‌گیر برای متقاضیان زمین‌های دولتی شده است. در انتها پیشنهادها و راهکارهای اجرایی بیان شده است.

کلمات کلیدی: فضای کسب و کار، واگذاری اراضی دولتی، بروکراسی ناکارآمد، توسعه سرمایه‌گذاری.

مقدمه

با رجوع به ادبیات موضوع پیرامون عوامل موثر بر سرمایه‌گذاری، مشاهده می‌شود که بخش قابل توجهی از مطالعات به تاثیر عوامل نهادی بر انجام سرمایه‌گذاری داخلی و یا جذب سرمایه‌گذاری خارجی پرداخته‌اند. از منظر علم اقتصاد، نهادها ساختار انگیزشی جامعه را شکل می‌دهند (تقی پور، ۱۳۹۴).

فضای کسب و کار یک محیط نهادی است که تمامی کسب و کارهای اقتصادی در آن شکل می‌گیرند، ادامه حیات می‌دهند و یا در آن ورشکست شده و از آن خارج می‌شوند. در شرایط فقدان محیط کسب و کار مناسب، افراد انگیزه‌ای برای سرمایه‌گذاری در سرمایه‌فیزیکی و انسانی و یا ابداع و نوآوری ندارند و کشورهای خارجی نیز انگیزه‌ای برای انجام سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در کشور با نهادهای ضعیف را ندارند (دهقان شبانی و آفرینش فر، ۱۳۹۳).

بروکراسی یا نظام اداری به عنوان ابزار حکمرانی دولت، بخشی جدایی‌ناپذیر از محیط کسب و کار هر کشور است. بدیهی است، بروکراسی ناکارآمد به معنای تشریفات زائد، کاغذبازی و مقررات اضافی با نامساعد کردن فضای کسب و کار، مانعی برای جذب و جلب سرمایه‌گذاران و کارآفرینان است. گزارشات «پایش ملی محیط کسب و کار ایران» که توسط اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران تهیه می‌شود، با تعریف مولفه‌های ملی محیط کسب و کار شامل ۲۸ مولفه پیمایشی و ۴۲ مولفه آماری، شاخص ملی محیط کسب و کار ایران را به صورت فصلی مورد ارزیابی قرار می‌دهد. یکی از این مولفه‌های پیمایشی که در مورد وضعیت آن از فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده سوال می‌شود، «موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی» است. این مولفه در گزارش بهار ۱۳۹۷ عدد ۷/۰۴ را به خود اختصاص داده است و با توجه به اینکه عدد ۱۰ بدترین وضعیت را نشان می‌دهد، عدد ۷/۰۴ بیانگر وضعیت نامساعدی است. به عبارت بهتر، فعالان اقتصادی بروکراسی ناکارآمد اداری مربوط به اخذ مجوزهای کسب و کار در دستگاه‌های اجرایی را به عنوان یکی از مهم‌ترین موانع کسب و کار ارزیابی نموده‌اند.

بانک جهانی نیز در گزارش کسب و کار ۲۰۱۵، سردرگمی فعالان اقتصادی برای اخذ مجوز و دریافت استعلام‌های گوناگون و پراکندگی سازمان‌ها و مؤسسات تعیین شده برای صدور مجوزها و همچنین زمان طولانی برای دریافت این مجوزها را از موانع مهمی برشمرده که موجب نگرانی و تردید فعالان اقتصادی برای آغاز فعالیت و کسب مجوز در ایران شده است.^۱

یکی از موضوعات مهم در اغلب پروژه‌های سرمایه‌گذاری، تامین زمین می‌باشد. طبق قوانین کشور ما طرح‌های تولیدی در وهله اول باید در شهرک‌ها و نواحی صنعتی اجرا شوند.^۲ اما برخی از پروژه‌ها به دلایلی امکان اجرا در شهرک‌ها و نواحی صنعتی را ندارند. برای این موارد، سرمایه‌گذاران می‌توانند با طی مراحل قانونی از اراضی ملی و دولتی استفاده نمایند. واگذاری این اراضی به سرمایه‌گذاران مستلزم طی نمودن یک فرایند اداری زمان‌بر است که چندین ماه به طول می‌انجامد. با توجه به تعداد زیاد طرح‌های سرمایه‌گذاری که نیاز به اراضی دولتی دارند و اهمیت بالای برخی از این طرح‌ها، آسیب-شناسی این فرایند و ارائه راهکارهای اجرایی برای اصلاح آن به منظور بهبود فضای کسب‌وکار و تسهیل سرمایه‌گذاری، ضروری است.

اگرچه بر اساس شواهد موجود می‌توان بروکراسی پیچیده را به عنوان معضل اصلی واگذاری اراضی دولتی برای طرح‌های تولیدی پذیرفت، اما تاکنون بررسی میدانی مشخصی با هدف موشکافی فرایند واگذاری و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط انجام نگرفته است. مساله تحقیق این است که علت طولانی بودن فرایند واگذاری اراضی ملی و دولتی به طرح‌های تولیدی چیست و کدام مراحل زمان بیشتری را به خود اختصاص می‌دهند؟

مطالعه حاضر، ابتدا به مبانی قانونی مربوط به واگذاری اراضی ملی و دولتی اشاره نموده، سپس به بررسی فرایند واگذاری اراضی دولتی به مجریان نیروگاه‌های خورشیدی و مولد مقیاس کوچک استان کرمان پرداخته و با مطالعه دقیق ۱۹ پرونده و نیز مصاحبه با متقاضیان زمین و کارشناسان دستگاه‌های متولی، ضمن تعیین متوسط زمان انجام هر مرحله، تلاش نموده تا تصویر روشنی از بروکراسی موجود ارائه نماید. نتایج تحقیق، نتیجه‌گیری و پیشنهادها و راهکارهای اجرایی بخش‌های بعدی را تشکیل می‌دهند.

۱- گزارش «جایگاه ایران در شاخص سهولت کسب و کار سال ۲۰۱۵ میلادی بانک جهانی»، وزارت امور اقتصادی و دارایی

۲- ماده (۳) آیین‌نامه نصاب اراضی قابل واگذاری به فعالیت‌های مختلف در خارج از حریم شهرها و روستاها

مبانی قانونی واگذاری اراضی ملی و دولتی

بر اساس اصل چهارم و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رها شده و ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید.

بر مبنای اصل مزبور، «لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۵۹/۱/۲۶» تصریح می‌کند که اراضی موات ۱ و مراتع، اراضی آباد شده توسط افراد یا شرکت‌ها که دادگاه صالح اسلامی به استرداد آن‌ها حکم داده است و نیز اراضی بایر ۲ در صورتی که صاحبان آن‌ها نسبت به عمران آن اقدام نکنند، در اختیار حکومت اسلامی است و حکومت موظف است با رعایت مصالح جامعه و حدود نیاز و توانایی اشخاص، بهره‌برداری از آن‌ها را به افراد یا شرکت‌ها واگذار کند یا در مواردی که مصلحت جامعه ایجاب کند به کارهای عام‌المنفعه اختصاص دهد.

مواد (۳۱) و (۳۲) آیین‌نامه اجرایی این قانون به وزارت کشاورزی اجازه داده است که به منظور کمک به توسعه و ایجاد موسسات دامداری و پرورش طیور و آبزیان و واحدهای وابسته به آن‌ها، ... و همچنین اراضی مورد نیاز برای مصارف غیر کشاورزی، پس از بررسی طرح‌های اشخاص حقیقی یا حقوقی ایرانی، نسبت به واگذاری اراضی متناسب با طرح مصوبه (توسط سازمان‌های مربوطه)، از اراضی ملی شده یا سایر زمین‌های دولتی از طریق اجاره اقدام نماید. این دو ماده قانونی و برخی مواد دیگر از قوانین مربوطه، مبنای واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی می‌باشد.^۳

بر اساس «دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی» (مورخ ۸۷/۲/۳ وزارت جهاد کشاورزی)، درخواست اشخاص حقیقی و حقوقی مبنی بر واگذاری اراضی ملی و دولتی باید در کمیسیون‌های واگذاری بررسی شود. ماده (۲) این دستورالعمل اعضای کمیسیون واگذاری طرح‌های کشاورزی و ماده (۲۱) اعضای کمیسیون واگذاری طرح‌های غیر کشاورزی را تعیین نموده است. دبیر این دو کمیسیون، مدیریت امور اراضی استان می‌باشد. استعلاماتی که برای واگذاری اراضی توسط دستگاه‌های متولی (امور اراضی و راه و شهرسازی) انجام می‌گیرد، مستند به «آیین‌نامه استفاده از اراضی، احداث بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و

۱ - اراضی موات زمین‌هایی است که سابقه احیا و بهره‌برداری ندارد و به صورت طبیعی باقی مانده است.

۲ - اراضی بایر زمین‌هایی است که سابقه احیا دارد ولی به علت اعراض یا عدم بهره‌برداری بدون عذر موجه مدت ۵ سال متوالی متروک مانده یا بماند.

۳ - بند (۱۸) ماده (۱) «دستورالعمل اصلاحی ضوابط واگذاری اراضی منابع ملی و دولتی برای طرح‌های کشاورزی و غیر کشاورزی موضوع ابلاغیه شماره ۲۰/۲۶۲۶، مورخ ۸۷/۲/۳ وزارت جهاد کشاورزی»

محدوده روستاها» (مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۰) می‌باشد. ماده (۴) آیین‌نامه مذکور بیان می‌کند که: ایجاد هر گونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها پس از رعایت مفاد طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای و مجموعه شهری (در صورت وجود) با رعایت شرایط زیر مجاز است:

الف- حریم قانونی نسبت به راه‌ها و راه‌آهن، معادن، دریا، رودخانه، جنگل‌ها، دریاچه‌ها، تالاب‌ها، نهرهای عمومی، قنات و چاه‌ها، مسیل‌ها، خطوط و پایه‌های انتقال نیروی برق، خطوط ارتباطی و فیبر نوری و پایه‌های تأسیسات مخابراتی، پل‌ها و تونل‌های واقع در مسیر راه‌ها یا تأسیسات عمومی و عمرانی، لوله‌های انتقال نفت و گاز، سدها و کانال‌ها و شبکه‌های آبیاری، خطوط و لوله‌های آبرسانی، تأسیسات نظامی و انتظامی و امنیتی و مرزی، تصفیه‌خانه‌های آب و فاضلاب، سیل‌بندها، سیل‌گیرها، ابنیه و آثار تاریخی و طبیعی و تأسیسات هسته‌ای.

ب- ضوابط بهداشت عمومی و بهسازی و حفاظت محیط زیست.

ج- قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها - مصوب ۱۳۷۴- و اصلاحیه‌های بعدی آن.

د- اصول، ضوابط و معیارهای پدافند غیرعامل.

ه- ضوابط و مقررات سازمان حفاظت محیط زیست در مناطق چهارگانه و ضوابط و معیارهای استقرار واحدها و فعالیت‌های صنعتی و تولیدی موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۸۹۴۶/ت/۳۹۱۲۷ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵ و اصلاحات بعدی آن.

و- آیین‌نامه نصاب اراضی قابل واگذاری به فعالیتهای مختلف در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها موضوع تصویب‌نامه شماره ۷۹۲۵۹/ت/۴۲۸۴۹ هـ مورخ ۱۳۹۰/۴/۱۵.

در صدر این ماده بیان شده است که ایجاد هرگونه بنا و تأسیسات در خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها با رعایت مفاد طرح‌های توسعه و عمران (جامع) ناحیه‌ای و مجموعه شهری (در صورت وجود) مجاز است. از این رو، درخواست‌های اراضی خارج از حریم شهرها و محدوده روستاها به منظور تطبیق با طرح‌های توسعه و عمران ناحیه‌ای و شهری باید قبل از موافقت و تصویب کمیسیون‌های واگذاری، در کارگروه تخصصی امور زیربنایی و شهرسازی استان بررسی و به تصویب برسد. در خصوص زمین‌های شهری، ماده (۶) قانون زمین شهری بیان می‌کند که کلیه زمین‌های موات شهری اعم از آن که در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و غیردولتی باشد، در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و اسناد و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد، مگر آنکه از تاریخ ۱۳۵۷/۱۱/۲۲ توسط دولت واگذار شده باشد. ماده (۳۱) آیین‌نامه اجرایی قانون زمین شهری نیز شرایط واگذاری زمین جهت ایجاد یا توسعه یا انتقال انواع مؤسسات یا کارگاه‌های تولیدی و خدماتی و محل‌های کسب را بیان می‌کند.

فرایند واگذاری اراضی دولتی

واگذاری اراضی دولتی یک فرایند بین دستگاهی است که علاوه بر دستگاه‌های اصلی متولی این خدمت، دستگاه‌های اجرایی دیگری را نیز درگیر می‌کند. در واقع سرمایه‌گذار برای دریافت زمین از دولت، باید پاسخ حدود ۱۱ استعلام را از دستگاه‌های اجرایی مختلف اخذ نماید. بعد از آن نوبت به کارگروه‌های مختلف می‌رسد. اگرچه استعلامات را می‌توان به صورت موازی انجام داد، اما کارگروه‌ها دارای توالی مشخصی هستند و نمی‌توانند به صورت موازی تشکیل شوند.

دستگاه متولی واگذاری اراضی دولتی در محدوده و حریم شهر، اداره کل راه و شهرسازی و اراضی واقع در خارج از حریم شهر، اداره کل امور اراضی است. تعداد استعلاماتی که هر دو دستگاه انجام می‌دهند تقریباً یکسان است.

جدول شماره (۱) - لیست استعلامات انجام شده توسط دستگاه‌های متولی واگذاری زمین

اداره کل امور اراضی	اداره کل راه و شهرسازی
بنیاد مسکن	بنیاد مسکن
مهندسی پدافند غیرعامل وزارت دفاع	مهندسی پدافند غیرعامل وزارت دفاع
میراث فرهنگی	میراث فرهنگی
محیط زیست	محیط زیست
آب منطقه‌ای (زون آب)	آب منطقه‌ای (زون آب)
راهداری (حریم راه و جاده)	راهداری (حریم راه و جاده)
شرکت گاز (حریم خطوط گاز)	شرکت گاز (حریم خطوط گاز)
شرکت برق (حریم خطوط انتقال)	شرکت برق (حریم خطوط انتقال)
استعلام تامین آب	استعلام تامین آب
راه و شهرسازی (تعیین کاربری)	منابع طبیعی (وضعیت پوشش گیاهی و طرح‌های مدیریت منابع طبیعی)
منابع طبیعی (درخواست تخصیص)	کانون کارشناسان رسمی دادگستری (تعیین میزان اجاره زمین)
امور مالیاتی (اعلام قیمت منطقه‌ای)	

درخصوص اراضی خارج از حریم شهر باید دقت داشت که اداره کل امور اراضی مسئول واگذاری اراضی پس از تخصیص توسط اداره کل منابع طبیعی است. در حقیقت، امور اراضی با ارسال نقشه و مدارک مربوط به یک قطعه زمین، از اداره کل منابع طبیعی درخواست تخصیص می‌نماید. این دستگاه اجرایی ضمن بازدید و تکمیل فرم‌های وضعیت فنی و حقوقی عرصه، چنانچه دارای ممنوعیت تخصیص نباشد، درخواست تخصیص در «هسته تخصیصی استعدادیابی و تخصیص اراضی» بررسی و بر

اساس دستورالعمل‌های مربوطه، امکان یا عدم امکان تخصیص را اعلام می‌نماید. طولانی شدن این مرحله هنگامی اتفاق می‌افتد که زمین مورد درخواست دارای محدودیت‌های تخصیص باشد. به عنوان مثال اگر اراضی منابع ملی و دولتی در محدوده طرح‌های مصوب مدیریت منابع طبیعی (از جمله طرح‌های مرتع‌داری، جنگل‌کاری، آبخیزداری، بیابان‌زدایی و ...) واقع شده باشد، باید امکان تخصیص در «کمیته فنی» نیز بررسی و تایید شود.

فرایند تخصیص، زمانی طولانی‌تر می‌شود که میزان اراضی درخواستی بیش از نصاب مجاز در استان (در حال حاضر ۲۰ هکتار برای طرح‌های غیرکشاورزی) باشد؛ در این حالت باید موافقت سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور نیز اخذ گردد.

اداره کل امور اراضی پس از دریافت تمام استعلامات و دریافت تخصیص از اداره کل منابع طبیعی، پرونده تکمیل شده را برای طرح در کارگروه امور زیربنایی و شهرسازی به اداره کل راه و شهرسازی ارسال می‌نماید. از آن‌جا که کارگروه امور زیربنایی از کارگروه‌های تخصصی شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان می‌باشد، مصوبات آن باید در این شورا مطرح و تایید گردد.

در نهایت، پرونده برای طرح در کمیسیون واگذاری به امور اراضی عودت داده شده و پس از تصویب، قرارداد اجاره با متقاضی منعقد می‌گردد. البته برای درخواست‌های بالاتر از نصاب مجاز استان (در حال حاضر ۵۰ هکتار برای طرح‌های غیرکشاورزی)، جهت تایید نهایی، مدارک باید به سازمان امور اراضی کشور ارسال و موافقت آن سازمان اخذ گردد.

در خصوص اراضی در محدوده و حریم شهر، پس از دریافت استعلامات از دستگاه‌های مربوطه، بقیه مراحل در مجموعه اداره کل راه و شهرسازی انجام می‌گیرد. این مراحل شامل کارگروه امور زیربنایی، کمیسیون عرصه و اعیان، کمیته فرعی قیمت‌گذاری اراضی دولتی و آگهی فراخوان عمومی می‌باشد. البته در این فرایند نیز پس از تصویب در کارگروه امور زیربنایی، باید مصوبه شورای برنامه‌ریزی استان اخذ شود. برای تعیین میزان اجاره بهای زمین، اداره کل راه و شهرسازی از کانون کارشناسان رسمی دادگستری درخواست بازدید و اعلام میزان اجاره بهای یک ساله می‌نماید. انعقاد قرارداد اجاره، گام نهایی فرایند است که پس از اتمام مهلت یک ماهه آگهی فراخوان عمومی، انجام می‌شود.

پیشینه پژوهش

بر اساس بررسی‌های به‌عمل‌آمده، تاکنون تحقیق مدونی که به فرایند اداری و واگذاری اراضی دولتی پرداخته باشد انجام نشده است. در واقع اغلب مطالعات با موضوع محیط کسب و کار، پیرامون شاخص‌های کسب و کار بانک جهانی شکل گرفته است. در گزارش بانک جهانی، تهیه محل اجرای طرح کسب و کار، به عنوان موضوعی مستقل که می‌تواند زمان و هزینه شروع یک کسب و کار را متاثر سازد در

نظر گرفته نمی‌شود. بنابراین، مطالعه‌های که به صورت مستقیم به موضوع این تحقیق پرداخته باشد در ادبیات موجود یافت نشد.

روش تحقیق

تحقیق حاضر براساس هدف از نوع تحقیقات کاربردی می‌باشد زیرا از نتایج تحقیقات آن به منظور بهبود و به کمال رساندن رفتارها، روش‌ها، ابزارها، وسایل، تولیدات، ساختارها و الگوهای مورد استفاده جوامع انجام می‌شود. هدف تحقیق کاربردی توسعه دانش کاربردی در یک زمینه خاص است. از طرف دیگر این تحقیق بر اساس روش گردآوری داده‌ها از نوع تحقیقات توصیفی _ پیمایشی مقطعی می‌باشد زیرا این پژوهش به دنبال شناخت و توصیف شرایط موجود در زمینه چگونگی واگذاری اراضی ملی بوده (توصیفی) و گردآوری داده‌ها درباره صفت مورد نظر (هدف خاص تحقیق) در یک مقطع از زمان (تمامی پرونده‌های اراضی ملی واگذار شده در چهارسال اخیر) انجام شده است و بالاخره این تحقیق بر اساس میزان نظارت و درجه کنترل، از نوع تحقیق میدانی می‌باشد.

نتایج

جدول شماره (۲) متوسط، حداکثر و حداقل زمان صرف شده در هر مرحله از فرایند واگذاری اراضی منابع ملی (خارج از حریم شهر) را نشان می‌دهد. عدد صفر برای یک مرحله به این معناست که در کمتر از یک روز آن مرحله انجام شده است.

جدول شماره (۲) - زمان صرف شده جهت انجام فرایند واگذاری اراضی منابع ملی به تفکیک دستگاه اجرایی و مراحل

نام دستگاه	مرحله	متوسط زمان (روز)	حداکثر زمان (روز)	حداقل زمان (روز)
امور اراضی استان	اعلام درخواست متقاضی زمین به جهاد کشاورزی شهرستان و درخواست تهیه نقشه	۱	۳	۰
جهاد کشاورزی شهرستان	تهیه نقشه و ارسال به امور اراضی استان	۱۵	۶۴	۰
امور اراضی استان	ارسال نقشه به اداره کل راه و شهرسازی جهت تعیین کاربری	۱	۲	۰
راه و شهرسازی	پاسخ استعلام تعیین کاربری	۴	۹	۰
امور اراضی استان	استعلام تامین آب طرح از شرکت‌های تامین کننده آب	۲	۱۲	۰
آب و فاضلاب روستایی	پاسخ استعلام تامین آب	۲۶	۷۰	۴

نام دستگاه	مرحله	متوسط زمان (روز)	حداکثر زمان (روز)	حداقل زمان (روز)
امور اراضی استان	ارسال پرونده به جهاد کشاورزی شهرستان جهت تکمیل استعلامات	۱	۳	۰
جهاد کشاورزی شهرستان	ارسال استعلامات به دستگاه‌های ذی ربط	۲	۸	۰
دستگاه‌های استعلام شونده	پاسخ به استعلامات	به شرح جدول (۴)		
جهاد کشاورزی شهرستان	درخواست تخصیص از منابع طبیعی شهرستان	۳	۱۴	۰
منابع طبیعی شهرستان	ارسال درخواست تخصیص به منابع طبیعی استان	۶	۱۷	۱
منابع طبیعی استان	تشکیل هسته تخصصی استعدادهایی و تخصیص اراضی و امور مرتبط با رعایت حقوق دامداران	۳۷	۷۹	۶
منابع طبیعی استان	ارسال نامه تخصیص به امور اراضی استان	۳	۱۰	۰
جهاد کشاورزی شهرستان	ارسال پرونده تکمیل شده به امور اراضی استان	۱	۳	۰
امور اراضی استان	ارجاع پرونده تکمیل شده به دبیرخانه کارگروه امور زیربنایی (اداره کل راه و شهرسازی)	۱	۲	۰
راه و شهرسازی	تشکیل کمیته امور زیربنایی و تصویب	۱۴	۳۸	۱
راه و شهرسازی	ارجاع به دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان (سازمان برنامه و بودجه)	۲۲	۴۷	۱۱
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان و تصویب	۲۲	۴۹	۹
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	ارسال مصوبه به دستگاه‌ها	۶	۹	۴
امور اراضی استان	تشکیل کمیسیون ماده ۲۱ و موافقت با واگذاری	۱۵	۴۳	۱
امور اراضی استان	اعلام نتیجه به متقاضی	۵	۱۴	۱
امور اراضی استان	انجام تشریفات بعدی تا زمان عقد قرارداد اجاره	۸	۱۸	۲

جدول شماره (۳) متوسط، حداکثر و حداقل زمان طول کشیده در هر مرحله از فرایند واگذاری اراضی دولتی داخل حریم شهر را نشان می‌دهد. لازم به ذکر است انجام تشریفات قانونی مرحله آخر از جمله دریافت ضمانت‌نامه حسن انجام کار، پرداخت اجاره بها و عقد قرارداد باید توسط متقاضی انجام شود. تأخیر در مراجعه متقاضی (به هر دلیلی) باعث طولانی شدن این مرحله خواهد شد.

جدول شماره (۳) - مدت زمان انجام فرایند واگذاری اراضی دولتی داخل

حریم شهر به تفکیک دستگاه اجرایی و مراحل

مرحله	نام دستگاه	متوسط زمان (روز)	حداکثر زمان (روز)	حداقل زمان (روز)
مرحله اول: شامل تهیه نقشه و نقاط UTM، تشکیل پرونده و کمیسیون «بررسی ضرورت اجرای طرح و میزان واگذاری و تعیین کاربری زمین» و ارسال نامه استعلامات	اداره کل راه و شهرسازی	۱۵	۳۹	۴
مرحله دوم: انجام استعلامات	دستگاه‌های استعلام شونده	به شرح جدول شماره (۴)		
مرحله سوم: تشکیل کارگروه امور زیربنایی و تصویب	اداره کل راه و شهرسازی	۱۵	۳۲	۳
مرحله چهارم: ارسال پرونده به شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	اداره کل راه و شهرسازی	۱۱	۱۸	۱
مرحله پنجم: تشکیل شورای برنامه‌ریزی استان و تصویب	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۱۰	۲۰	۲
مرحله ششم: اعلام نتیجه به راه و شهرسازی	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۷	۱۱	۵
مرحله هفتم: کمیسیون عرصه و اعیان، رای هیات نمایندگی، تعیین میزان اجاره سالانه زمین توسط کارشناس رسمی دادگستری، کمیته فرعی قیمت‌گذاری اراضی دولتی و ارسال به سازمان ملی زمین و مسکن	اداره کل راه و شهرسازی	۴۴	۷۸	۷
مرحله هشتم: تایید سازمان ملی زمین و مسکن و اعلام نتیجه به استان	سازمان ملی زمین و مسکن	۷۳	۱۳۰	۲۴
مرحله نهم: انجام بقیه تشریفات قانونی شامل آگهی فراخوان عمومی، پرداخت اجاره‌بها، دریافت ضمانت‌نامه حسن انجام کار و عقد قرارداد اجاره	اداره کل راه و شهرسازی	۳۴	۱۳۴	۲

جدول شماره (۴) میانگین، حداکثر و حداقل زمانی که متقاضی در انتظار دریافت پاسخ استعلامات بوده است را به تفکیک دستگاه‌های اجرایی پاسخ‌دهنده نشان می‌دهد.

جدول شماره (۴) - مدت زمان انجام استعلامات به تفکیک دستگاه

نام دستگاه	متوسط زمان (روز)	حداکثر زمان (روز)	حداقل زمان (روز)
بنیاد مسکن	۱۱	۲۷	۱
پدافند غیرعامل	۱۸	۱۲۷	۰
میراث فرهنگی	۱۲	۳۸	۰

نام دستگاه	متوسط زمان (روز)	حداکثر زمان (روز)	حداقل زمان (روز)
شرکت آب و فاضلاب روستایی	۲۵	۷۰	۳
محیط زیست	۲۰	۴۴	۳
آب منطقه‌ای	۲۰	۴۱	۴
راهداری	۲۶	۷۹	۳
شرکت گاز	۱۰	۳۴	۱
شرکت توزیع برق	۸	۲۱	۲

بررسی داده‌های مربوط به «زمان انتظار پاسخ استعلامات» نشان می‌دهد که با فرض کنار گذاشتن داده‌های بزرگ که فراوانی آن‌ها بسیار محدود می‌باشد، یک متقاضی در بدترین حالت ۵۱ روز و در بهترین حالت ۸ روز و به طور متوسط ۲۸ روز برای دریافت پاسخ استعلامات خود وقت صرف کرده است. متوسط زمان انجام کل فرایند واگذاری زمین توسط امور اراضی به صورت جدول زیر بین دستگاه‌های مربوطه توزیع می‌شود.

جدول شماره (۵) - متوسط زمان انجام کل فرایند واگذاری اراضی منابع ملی

نام دستگاه	متوسط زمان صرف شده در دستگاه در کل فرایند (روز)
امور اراضی (اداره کل و جهاد کشاورزی شهرستان)	۵۵
منابع طبیعی (اداره کل و شهرستان)	۴۵
دستگاه‌های استعلام شونده	۲۸
اداره کل راه و شهرسازی	۳۷
سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی	۲۹

همان طور که مشاهده می‌شود ۳۷ روز از کل فرایند واگذاری اراضی منابع ملی (خارج از حریم شهر) به اداره کل راه و شهرسازی اختصاص یافته است. این ۳۷ روز را می‌توان به دو مرحله تفکیک کرد: ۱- تشکیل کارگروه امور زیربنایی، که به طور متوسط برای هر پرونده ۱۵ روز طول می‌کشد. ۲- ارجاع پرونده به دبیرخانه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان، که به طور متوسط ۲۲ روز زمان می‌برد. به عبارت دیگر، هر متقاضی به طور متوسط باید ۲۲ روز بعد از کارگروه امور زیربنایی منتظر بماند تا اداره کل راه و شهرسازی پرونده را به منظور گرفتن مصوبه شورای برنامه‌ریزی استان به سازمان مدیریت ارسال نماید.

این دو مرحله برای اراضی داخل حریم شهر که خود راه و شهرسازی متولی آن می‌باشد نیز به همین ترتیب وجود دارد. به منظور بررسی دقیق‌تر، یک نمونه ۲۲۷ تایی بر مبنای مکاتبات انجام شده بین اداره کل راه و شهرسازی و سازمان مدیریت که مربوط به ارسال پرونده‌ها در سال‌های ۹۵ و ۹۶ است، استخراج شد. برای شفاف‌تر شدن موضوع، زمان انتظار برای تشکیل کارگروه امور زیربنایی به بازه‌های زمانی ۱۵ روزه تفکیک شده است. جدول شماره (۶) نتایج را نشان می‌دهد.

جدول شماره (۶)- زمان انتظار جهت تشکیل کارگروه امور زیربنایی به تفکیک بازه‌های زمانی مختلف

بازه زمانی انتظار برای تشکیل کارگروه امور زیربنایی (روز)	تعداد درخواست‌ها	سهم از کل درخواست‌ها	متوسط زمان انتظار (روز)
۱-۱۵	۱۰۱	٪۴۵	۷
۱۶-۳۰	۴۷	٪۲۱	۲۱
۳۱-۴۵	۲۴	٪۱۱	۳۷
۴۶-۶۰	۸	٪۳.۵	۵۳
۶۱-۷۵	۱۸	٪۸	۶۷
۷۶-۹۰	۸	٪۳.۵	۸۲
۹۱-۱۰۵	۳	٪۱.۳	۹۷
۱۰۶-۱۲۰	۶	٪۲.۷	۱۱۲
۱۲۱-۱۳۵	۴	٪۱.۸	۱۲۹
۱۳۶-۱۵۰	۱	٪۰.۴	۱۴۹
بیش از ۱۵۰ روز	۵	٪۲.۲	۲۶۹

با توجه به جدول حدود ۴۵ درصد متقاضیان (۱۰۱ پرونده از ۲۲۷ تا) حداکثر ۱۵ روز و حدود ۲۱ درصد (۴۷ متقاضی) بین ۱۶ تا ۳۰ روز منتظر تشکیل کارگروه امور زیربنایی بوده‌اند.

جدول شماره (۷)- زمان انتظار جهت ارجاع پرونده به شورای برنامه‌ریزی استان

بازه زمانی ارسال پرونده به سازمان مدیریت (روز)	تعداد پرونده‌های واگذاری ارسال شده	سهم از کل پرونده‌های ارسال شده	متوسط زمان انتظار (روز)
۱-۱۰	۴۸	٪۲۱	۸
۱۱-۲۰	۱۱۵	٪۵۱	۱۵
۲۱-۳۰	۳	٪۱.۳	۲۸
۳۱-۴۰	۲۶	٪۱۱.۵	۳۳
۴۱-۵۰	۱۳	٪۵.۷	۴۵
۵۱-۶۰	۸	٪۳.۵	۵۹
۶۱-۷۰	۳	٪۱.۳	۶۴

بازه زمانی ارسال پرونده به سازمان مدیریت (روز)	تعداد پرونده‌های واگذاری ارسال شده	سهم از کل پرونده‌های ارسال شده	متوسط زمان انتظار (روز)
۸۰-۷۱	۰	۰	۰
۹۰-۸۱	۳	٪۱.۳	۸۳
بیش از ۹۰ روز	۸	٪۳.۵	۱۲۵

برای فاصله زمانی بین کارگروه امور زیربنایی و ارسال پرونده به سازمان مدیریت، بازه‌های زمانی ۱۰ روزه در نظر گرفته شده است (جدول شماره (۷)). حدود ۲۱ درصد پرونده‌های واگذاری زمین در فاصله زمانی ۱ تا ۱۰ روز و حدود ۵۱ درصد در فاصله ۱۱ تا ۲۰ روز پس از کارگروه امور زیربنایی توسط راه و شهرسازی به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارسال شده است.

جدول شماره (۸)، زمان انتظار برای تشکیل شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان را بر اساس بازه‌های زمانی ۱۰ روزه نشان می‌دهد. بدین ترتیب، ۷۵ درصد متقاضیان واگذاری اراضی دولتی، کمتر از ۲۰ روز در انتظار مصوبه شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان بوده‌اند.

جدول شماره (۸) - زمان انتظار جهت تشکیل شورای برنامه‌ریزی

به تفکیک بازه‌های زمانی مختلف

بازه زمانی انتظار برای تشکیل شورای برنامه‌ریزی (روز)	تعداد پرونده‌های در انتظار	سهم از کل پرونده‌ها	متوسط زمان انتظار (روز)
۱۰-۱	۹۹	٪۴۴	۶
۲۰-۱۱	۷۱	٪۳۱	۱۷
۳۰-۲۱	۵۰	٪۲۲	۲۸
۴۰-۳۱	۰	۰	-
۵۰-۴۱	۷	٪۳	۴۹

نتیجه‌گیری

تمام استعلامات و کارگروه‌های مربوط به فرایند واگذاری زمین‌های دولتی و ملی مبنای قانونی داشته و برای پیشگیری از بروز مشکلات بعدی، ضروری به نظر می‌رسند. وجود اغلب این مراحل فی‌نفسه نمی‌تواند علت طولانی شدن فرایند باشد، بلکه علت اصلی را باید در نظام اداری ناکارآمد جست. در فرایند واگذاری اراضی ملی و دولتی مشکلاتی به چشم می‌خورد که در واقع منعکس‌کننده عیوب ساختاری نظام اداری است. از جمله این مسائل و مشکلات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- معمولاً بدون حضور فیزیکی متقاضیان در دستگاه‌های اجرایی و پیگیری مداوم آن‌ها، کارها انجام نخواهد شد.

۲- ترتیب مشخص و مدونی برای انجام مراحل مشاهده نمی‌شود و بعضاً بر اساس تشخیص مدیر یا کارشناس مربوطه عمل می‌شود.

۳- در فقدان نظام ارزیابی عملکرد قوانین و مقررات، رویه‌ها و مقرراتی مشاهده می‌شود که صرفاً باعث اتلاف وقت سرمایه‌گذاران و تحمیل هزینه اضافی به آن‌ها می‌شوند. مرحله «آگهی فراخوان عمومی» در راه و شهرسازی یکی از این مقررات است. در این مرحله پس از این که متقاضی با صرف وقت زیاد و پرداخت هزینه تمام مراحل را پشت سر گذاشت، باید در مزایده‌ای شرکت کند که احتمال دارد متقاضیان دیگری نیز در آن شرکت کرده و پیشنهاد بالاتری داده و بدون هیچ زحمتی زمین مورد درخواست را تصاحب کنند! اگر چه معمولاً پیشنهاد دیگری ارائه نمی‌شود، اما آگهی فراخوان عمومی یک ماهه است؛ یعنی یک ماه زمان برای کاری تلف می‌شود که هیچ منطقی نمی‌توان برای آن متصور شد.

۴- در صورتی که به علت اشتباه یا اهمال کاری دستگاه اجرایی، سرمایه‌گذار متحمل خسارت مادی یا معنوی شود، کسی مسئولیت آن را نمی‌پذیرد و خسارت وارده عملاً جبران نخواهد شد.

۵- به نظر می‌رسد نظارت قوی و دائمی از سوی دستگاه‌های نظارتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد.

۶- فقدان بانک اطلاعاتی جامع، به‌روز و یکپارچه در دستگاه‌های اجرایی در بعضی موارد باعث ایجاد تداخل بین اراضی واگذار شده و اراضی مورد درخواست می‌شود.

۷- فرهنگ کار و تلاش در نظام اداری کشور جایگاه مطلوبی ندارد.

۸- سوء استفاده از اراضی دولتی و معضل زمین‌خواری باعث شکل‌گیری یک دیدگاه منفی در بین برخی کارشناسان و مسئولین دستگاه‌های متولی نسبت به متقاضیان زمین‌های دولتی شده است. در نتیجه، سرمایه‌گذاران نیازمند به این اراضی در وهله اول به ناچار باید تمام تلاش خود را به کار گیرند تا سوءظن مسئولین مربوطه را برطرف نمایند.

۹- عدم توجه به موضوع جانشین‌پروری در دستگاه‌های دولتی باعث شده است که در بعضی از موارد، انجام کار منوط به امضای یک مسئول مشخص باشد و در نبود وی هیچ شخص دیگری نمی‌تواند آن وظیفه را انجام دهد.

پیشنهادها و راهکارهای اجرایی

با عنایت به نتایج حاصل شده از این مطالعه، پیشنهادهای اجرایی متناسب به شرح زیر ارائه می‌گردد. بدیهی است اجرایی شدن این پیشنهادها مستلزم اصلاح مقررات و دستورالعمل‌های دستگاه‌های ذی‌ربط می‌باشد.

۱- بر اساس رویه فعلی، اگرچه استعلامات بین دستگاهی به صورت الکترونیکی و از طریق اتوماسیون

اداری ارسال و دریافت می‌شود، اما در عمل، بدون حضور فیزیکی و پیگیری مکرر متقاضیان در دستگاه‌های متعدد دولتی، مراحل کار انجام نشده و یا به کندی و با صرف وقت بسیار زیاد انجام می‌شود. در فرایند واگذاری اراضی دولتی، متقاضی باید تقریباً یک ماه به صورت تمام وقت به بیش از ۱۵ دستگاه دولتی مراجعه نماید تا موفق شود پاسخ تمام استعلامات را اخذ کند. برای حل این معضل، راه اندازی یک «پنجره واحد» جامع که ارتباطات لازم بین همه دستگاه‌های اجرایی را ایجاد نماید ضروری است. طبق قانون^۱، دستگاه‌های اصلی متولی صدور مجوز مکلف به ایجاد پنجره واحد به صورت حقیقی یا در فضای مجازی هستند. کاهش هزینه‌ها از طریق کاهش تاخیرها، عدم نیاز به تکمیل فرم‌های تکراری و ارائه مکرر اسناد و مدارک در سازمان‌های مختلف، شفافیت بیشتر و از بین بردن انحصار اطلاعات، امکان مشاهده وضعیت درخواست در دستگاه‌های اجرایی مختلف و فراهم آوردن امکان نظارت بهینه و لحظه‌ای بر چگونگی عملکرد دستگاه‌های اجرایی از مهم‌ترین نتایج ایجاد سامانه پنجره واحد است.

۲- وجود یک بانک اطلاعات جغرافیایی جامع و به‌روز می‌تواند به دستگاه‌های متولی زمین این توانایی را بدهد که امکان واگذاری را بدون استعلام گرفتن از دستگاه‌های دیگر بررسی کنند. لذا با همکاری و هماهنگی دستگاه‌های استانی و گذارکننده زمین و سایر دستگاه‌های مرتبط می‌توان بانک‌های اطلاعات جغرافیایی (GIS) مختلف را به هم مرتبط نموده و به یک سیستم یکپارچه دست یافت.

۳- بر اساس مقررات فعلی، تخصیص بیش از ۲۰ هکتار و واگذاری بیش از ۵۰ هکتار اراضی ملی برای طرح‌های غیرکشاورزی در اختیار استان نیست. به عبارت دیگر، در این موارد پس از تایید استان، درخواست باید مورد موافقت سازمان جنگل‌ها و مراتع (جهت تخصیص) و سازمان امور اراضی کشور (جهت واگذاری) قرار گیرد. وجود این محدودیت، زمان فرایند را به میزان قابل توجهی افزایش می‌دهد. در مواردی که میزان اراضی درخواستی بیش از ۵۰ هکتار باشد مشکل مضاعف می‌شود، زیرا هم در مرحله تخصیص و هم در مرحله واگذاری باید موافقت سازمان‌های مذکور اخذ شود. لذا پیشنهاد می‌گردد: الف) نصاب مجاز استان در تخصیص و واگذاری اراضی منابع ملی برای طرح‌های تولیدی غیرکشاورزی تا سقف ۲۰۰ هکتار افزایش یابد، ب) نصاب استانی تخصیص و واگذاری یکسان شود، ج) درخواست‌های بیش از نصاب مجاز استان فقط در یک مرحله (مثلاً تخصیص) و توسط یک سازمان کشوری (مثلاً سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور) تایید شود.

۴- همان‌طور که اشاره شد یکی از مراحل فرایند واگذاری در راه و شهرسازی مرحله آگهی فراخوان

۱- ماده (۵۷) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب ۱۳۹۴/۲/۱ موضوع ماده (۳) قانون اصلاح مواد

(۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

عمومی است که به نظر می‌رسد در خصوص طرح‌های تولیدی، منطق روشنی برای این مرحله وجود ندارد. لذا پیشنهاد می‌گردد مرحله آگهی فراخوان عمومی برای طرح‌های تولیدی حذف گردد.

۵- در حال حاضر راه و شهرسازی قرارداد اجاره زمین را فقط با مدیر عامل شرکت متقاضی زمین منعقد می‌کند و حتی وکیل قانونی وی نیز نمی‌تواند قرارداد را امضا کند. در مواردی که یک سرمایه‌گذار خارجی متقاضی زمین است، این محدودیت باعث ایجاد مشکل و تعویق در انجام مراحل سرمایه‌گذاری می‌شود. لذا پیشنهاد می‌گردد در صورتی که شرکت متقاضی زمین متعلق به سرمایه‌گذار خارجی است، وکیل قانونی وی امکان امضای قرارداد اجاره را داشته باشد.

منابع

- اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۳۹۷)، "پایش ملی محیط کسب و کار ایران بهار ۱۳۹۷".
- تقی‌پور، زهره (۱۳۹۴)، "رویکرد نهادی به توسعه با تاکید بر آرای دارون عجم اوغلو (مصادیقی از محرومیت‌های نهادی در ایران)"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- دهقان شبانی، زهرا و سعیده آفرینش‌فر (۱۳۹۳)، "تحلیل تاثیر فضای کسب‌وکار بر جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ایران و چند کشور منتخب"، فصل‌نامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۶۲، صص ۳۰-۱.
- میرمحمدی، سیدمحمد و اکبر حسن‌پور (۱۳۹۰)، "نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها"، فصل‌نامه چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، صص ۲۲-۹.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۳)، "جایگاه ایران در شاخص سهولت کسب‌وکار سال ۲۰۱۵ میلادی بانک جهانی".
- همتی، محمد (۱۳۷۶)، "بررسی موانع و مشکلات سرمایه‌گذاری صنعتی با تاکید بر موانع و مشکلات اداری (در استان ایلام)"، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علوم اداری و مدیریت دانشگاه شیراز.
- حسین‌زاده بحرینی، محمدحسین، ملک‌الساداتی، سعید (۱۳۹۰)، "موانع نهادی سرمایه‌گذاری و کسب و کار در ایران"، فصل‌نامه پژوهش‌نامه بازرگانی، شماره ۵۹، صص ۵۵-۲۵.

- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/۷۹۲۷۸۹>
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/98730>
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/99519>
- <https://www.mrud.ir>
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/91392>
- <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/114360>
- <http://maj.ir/index.aspx?page>