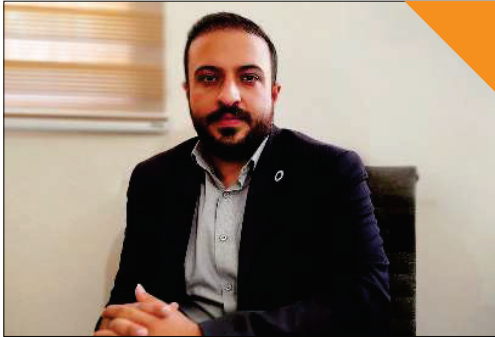


# یک دهه تلاش بی حاصل



محمدامین عبداللّه‌نژاد  
کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های اقتصادی اتاق کرمان



بتول علیزاده  
کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های اقتصادی اتاق کرمان

دلایل عدم تأثیرگذاری اقدامات دولت برای بهبود محیط کسب‌وکار توجه شده است. در ابتدا مروری اجمالی بر وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار و وضعیت کرمان در شاخص ملی داریم و سپس به بحث و بررسی ریشه‌ای دلایل این وضعیت می‌پردازیم.

## وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار

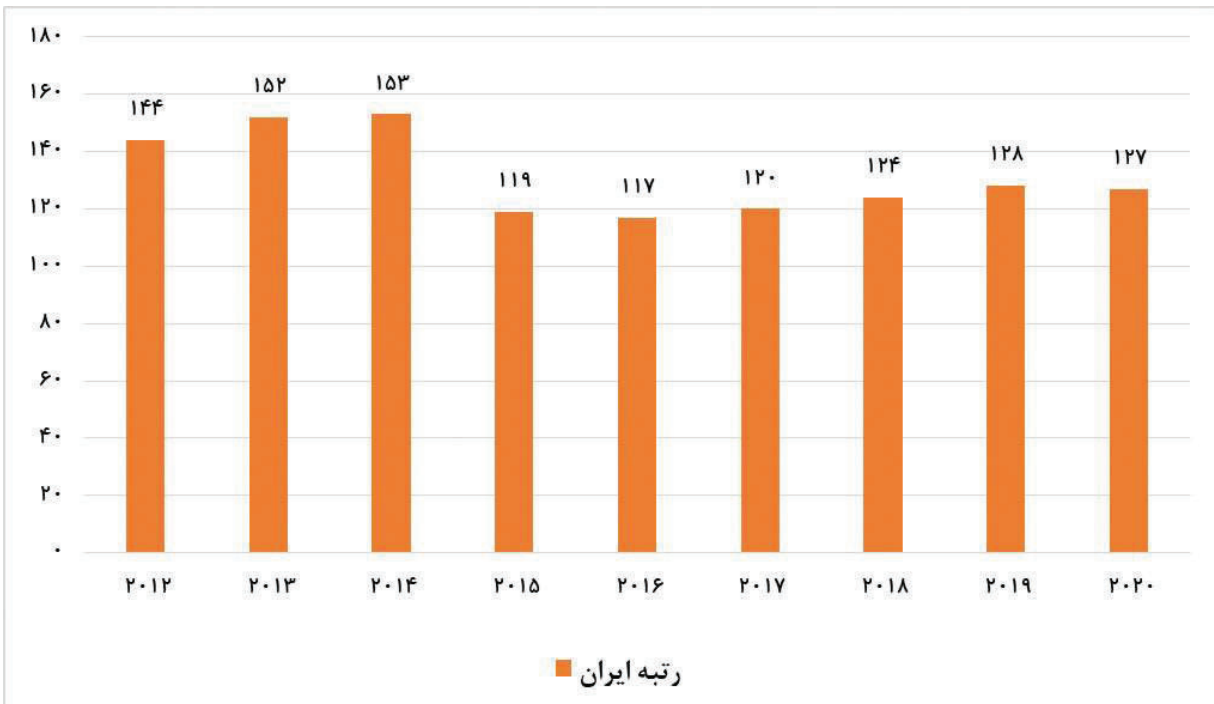
### شاخص سهولت انجام کسب‌وکار

هدف اصلی پایش محیط کسب‌وکار بانک جهانی، اندازه‌گیری مجموعه‌ای از متغیرها است که به شناسایی دلایل شکل‌گیری و توسعه بخش غیررسمی کمک کند و به دنبال آن سیاست‌گذاران بتوانند با بینشی که کسب کرده‌اند، اصلاحات قانونی لازم را در حوزه مقررات مربوط به کسب‌وکار انجام دهند. بانک جهانی محیط کسب‌وکار کشورها را با شاخص «سهولت انجام کسب‌وکار» که از ۱۰ زیرشاخص، شروع کسب‌وکار (ثبت شرکت)، اخذ امتیاز برق، اخذ مجوزهای ساخت‌وساز، ثبت دارایی، دریافت اعتبار، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، حمایت از سهامداران خرد، اجرای قرارداد (چک) و حل‌وفصل ورشکستگی تشکیل شده است. با توجه به نمودار شماره ۱، جایگاه ایران در گزارش جهانی سهولت کسب‌وکار ۲۰۲۰، با کسب ۵۸٫۵ امتیاز از ۱۰۰ امتیاز

برای افزایش، حفظ و استمرار رشد و توسعه اقتصادی در هر کشور، ابتدا باید شرایط و زمینه‌های مناسب مهیا باشد. شرایط لازم برای دستیابی به این هدف را می‌توان به دودسته کلی طبقه‌بندی نمود، دسته اول عواملی هستند که در تسلط و قدرت مدیریت بنگاه‌ها بوده به‌طوری‌که عملکرد و کارایی بنگاه مستقیماً توسط این عوامل سنجیده می‌شود. دسته دیگر عوامل خارج از اراده و اختیار بنگاه که بنگاه‌های اقتصادی نمی‌توانند این عوامل را تغییر داده یا بهبود بخشند. در ادبیات اقتصادی، عوامل خارج از اراده و اختیار بنگاه را که بهبود آن‌ها موجب سهولت تولید و ایجاد اشتغال می‌شوند، تحت عنوان (محیط کسب‌وکار) می‌شناسند.

متأسفانه به‌رغم همه تلاش‌هایی که طی سال‌های اخیر در زمینه بهبود محیط کسب‌وکار انجام شده، شاخص‌های ملی و بین‌المللی نمایانگر نامساعد بودن وضعیت کسب‌وکارها در ایران می‌باشند. تعمیم این موضوع برای استان‌ها، علی‌الخصوص در مورد استان کرمان که به استناد شاخص ملی محیط کسب‌وکار شرایط نامساعدتری نسبت به اغلب استان‌های کشور دارد غیرمنطقی نیست. اتاق بازرگانی به عنوان صدای بخش خصوصی برای یافتن دلیل اثربخشی ضعیف اقدامات انجام شده، تمرکز جدی بر آن داشته و تا حد زیادی توانسته آن را به یک دغدغه و اولویت در استان تبدیل کند. در این نوشتار به موضوع

چطور یک دهه  
ساختارسازی از  
هیئت‌ها و شوراهای  
کمیته‌ها تا تصویب  
قوانین بهبود و  
حمایت و تسهیل  
توانسته اثربخشی  
حداقلی بر این  
فضا داشته باشد.  
کجای کار می‌لنگد  
که ده سال اخیر  
اگر نگوئیم پسر رفت  
که حداقل درجا  
زده ایم و تبعات و  
زیان این درج‌ازدن  
را چه کسی به جز  
بخش خصوصی  
بردوش کشیده  
است؟



نمودار شماره ۱- شاخص سهولت انجام کسب‌وکار

### شاخص رقابت‌پذیری

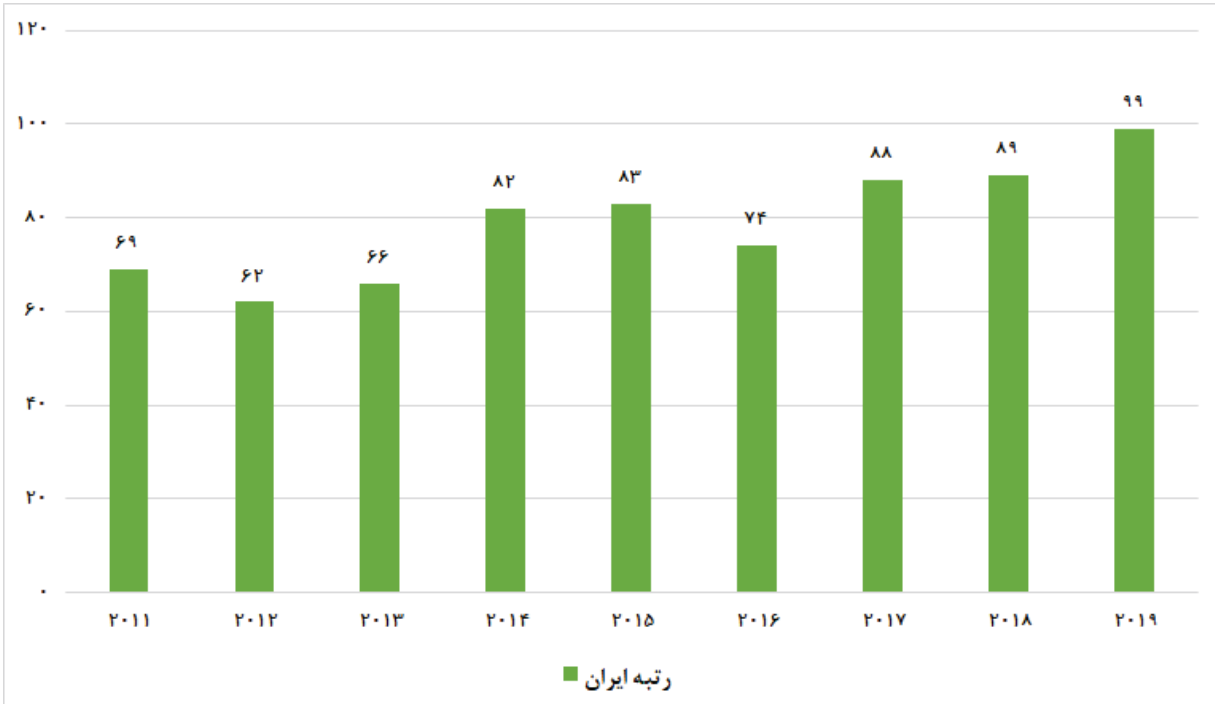
کیفیت محیط کسب‌وکار یکی از حوزه‌های تشکیل‌دهنده شاخص رقابت‌پذیری است که به این صورت تعریف می‌شود: (محیط کسب‌وکار ترکیبی از نهاده‌های تولید، قوانین، انگیزه‌ها و نهادهای حمایت‌کننده است که به طور مستقیم بهره‌وری و نوآوری بنگاه‌ها را در فرآیند رقابت تحت تأثیر قرار می‌دهند).

علاوه بر شاخص سهولت انجام کسب‌وکار و شاخص رقابت‌پذیری جهانی، مراکز و مجامع گوناگون بین‌المللی از منظرهای متفاوت به ارزیابی وضعیت محیط اقتصادی کشورها و عوامل مؤثر بر موفقیت یا عدم موفقیت آن‌ها در دستیابی به اهداف از پیش تعیین‌شده می‌پردازند و درصد هستند تصویری از وضعیت اقتصادی و یا اجتماعی کشورها را برای آگاهی هر چه بیشتر سرمایه‌گذاران معرفی نمایند. با توجه به نمودار شماره ۲، روند تغییر رتبه کشور در گزارش رقابت‌پذیری جهانی نشان می‌دهد وضعیت کشور در این گزارش در سال‌های اخیر نسبت به گذشته بدتر شده؛ به نحوی که با وجود نوسانات اندک، از رتبه ۶۲ در سال ۲۰۱۱ به ۹۹ در سال ۲۰۱۹ نزول یافته است. در گزارش سال ۲۰۲۰ رقابت‌پذیری جهانی با توجه به بحران کرونا در جهان از رتبه‌بندی کشورها صرف‌نظر و تنها به ارائه

ممکن، در میان ۱۹۰ کشور در رتبه ۱۲۷ جهان قرار گرفته است؛ رتبه‌ای که چندان قابل‌قبول نیست ولی حاکمیت اعتقاد دارد که توانسته روند نزولی ۴ ساله رتبه ایران در این شاخص را متوقف کند، اما دلیل این صعود یک پله‌ای ایران موضوع دیگری است.

به‌طور کلی در بررسی ۱۰ شاخص سهولت انجام کسب‌وکار سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۲۰ نقاط عطف برای بهبود جایگاه ایران در این شاخص معرفی شده است. در بررسی دقیق‌تر اطلاعات جمع‌آوری‌شده در سال ۲۰۱۵، دلیل اصلی صعود رتبه ایران از ۱۵۲ به ۱۳۰، بازنگری بانک جهانی در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته بوده است.

در سال ۲۰۲۰، چهار نماگر (حمایت از سرمایه‌گذاران خرد)، (ثبات مالکیت)، (اخذ مجوزهای ساخت‌وساز) و (پرداخت مالیات) بهبود داشته‌اند. دلیل بهبود این شاخص‌ها به ترتیب تغییر روش محاسبه نماگر، بازنگری داده‌های اشتباه سال‌های گذشته بوده است و اتفاق خاصی برای بهبود محیط کسب‌وکار کشور پیش نیامده است. در نهایت می‌توان گفت تغییرات مثبت در امتیاز و رتبه کشور خارج از محدوده اثرگذاری دولت و مجلس بوده و دولت تقریباً هیچ نقشی در بهبود اندک این شاخص در سال ۲۰۲۰ نداشته است.



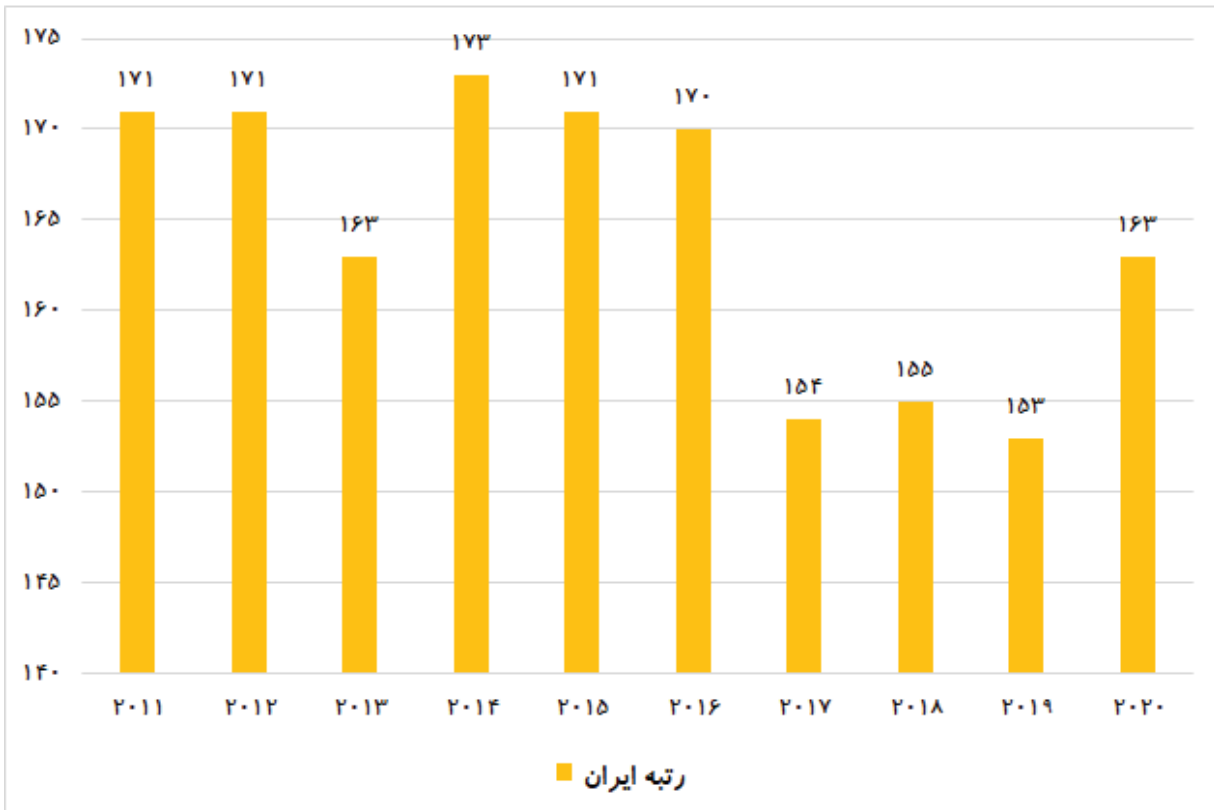
نمودار شماره ۲- شاخص رقابت‌پذیری

را با وجود سطح بسیار بالای آموزش، نمایان می‌کنند. در نهایت طبق تحلیل شاخص رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد، اقتصاد ایران توانایی، انعطاف‌پذیری و چابکی لازم برای مواجهه و تطبیق با تغییرات ناشی از انقلاب صنعتی چهارم را ندارد و در نتیجه در دیدگاه بلندمدت، ایران توانایی کمتری برای رقابت‌پذیری با سایر کشورها در رشد اقتصادی داراست.

### شاخص آزادی اقتصاد

از جمله شاخص‌های مطرح در ارزیابی و تحلیل محیط کسب‌وکار کشورها، شاخص آزادی اقتصاد می‌باشد. این شاخص توسط بنیاد هریتیج و با کمک مالی روزنامه وال استریت، به صورت سالانه برای تمام کشورهای دنیا محاسبه و منتشر می‌شود. مفهوم آزادی اقتصادی از نگاه هریتیج به معنی حضور دولت‌ها در اقتصاد تنها به منظور حمایت از حقوق عاملان اقتصادی و شهروندان است. بنیاد هریتیج در محاسبه شاخص آزادی اقتصادی از دوازده زیرشاخص در چهار گروه حاکمیت قانون، اندازه دولت، کارایی قوانین و درجه باز بودن بازار استفاده می‌کند. برای هر کدام از این زیرشاخص‌ها امتیازی بین صفر تا صد در

توصیه‌های کلی برای بهبود وضعیت کشورها در شرایط بحران بسنده شده است. تنزل رتبه کشور در این شاخص در طول سال‌های اخیر نشان می‌دهد اقدام مؤثری توسط دولت در این زمینه صورت نگرفته است. در این میان تغییر روش‌شناسی گزارش رقابت‌پذیری جهانی در سال ۲۰۱۸، روند تنزل رتبه ایران را تشدید کرده است. پس از تغییر رویکرد مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۸ (تغییر ساختار شاخص بر اساس انقلاب صنعتی چهارم)، بیشترین افت و نوسان رتبه ایران، به ترتیب در ارکان ثبات اقتصاد کلان، نهادها، مهارت‌ها و پویایی کسب‌وکار بوده است. رتبه کشور در رکن ثبات اقتصاد کلان بسیار بدتر از رتبه در رویکرد قبلی محاسبه شده که نشان از وجود فضای ناطمینانی و عدم پیش‌بینی‌پذیری سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های اقتصادی است. نامناسب بودن رتبه ایران در رکن نهادها نیز نشان‌دهنده بستری از ناطمینانی است که انگیزه فعالان اقتصادی برای سرمایه‌گذاری را به دلیل عدم شفافیت، بار مقررات اضافی، آمادگی پایین دولت برای پاسخگویی به تغییرات آینده و حمایت اندک از حقوق مالکیت کاهش می‌دهد. وضعیت نامناسب ایران در رکن (مهارت‌ها) یکی از نقاط ضعف کشور یعنی کمبود مهارت‌ها



نمودار شماره ۳ - شاخص آزادی اقتصاد

مرکز از سال ۱۳۸۹ به کمک ۲۳ مؤلفه کیفی و از طریق پرسشنامه و نظرخواهی از تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور برای اولین بار اقدام به پایش محیط کسب‌وکار کشور کرد و تا پاییز ۱۳۹۵ به صورت فصلی استان‌های کشور را ارزیابی و گزارش می‌کرد، اما به موجب ماده ۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار اتاق ایران موظف شد که شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را تدوین و به طور سالانه و فصلی حسب مورد به تفکیک استان‌ها، بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی، سنجش و اعلام نماید. بر این اساس اتاق ایران با بازنگری شاخص مرکز پژوهش‌ها و تعریف روش جدید هر فصل وضعیت محیط کسب‌وکار به کمک اتاق‌های استانی را پایش و گزارش می‌کند.

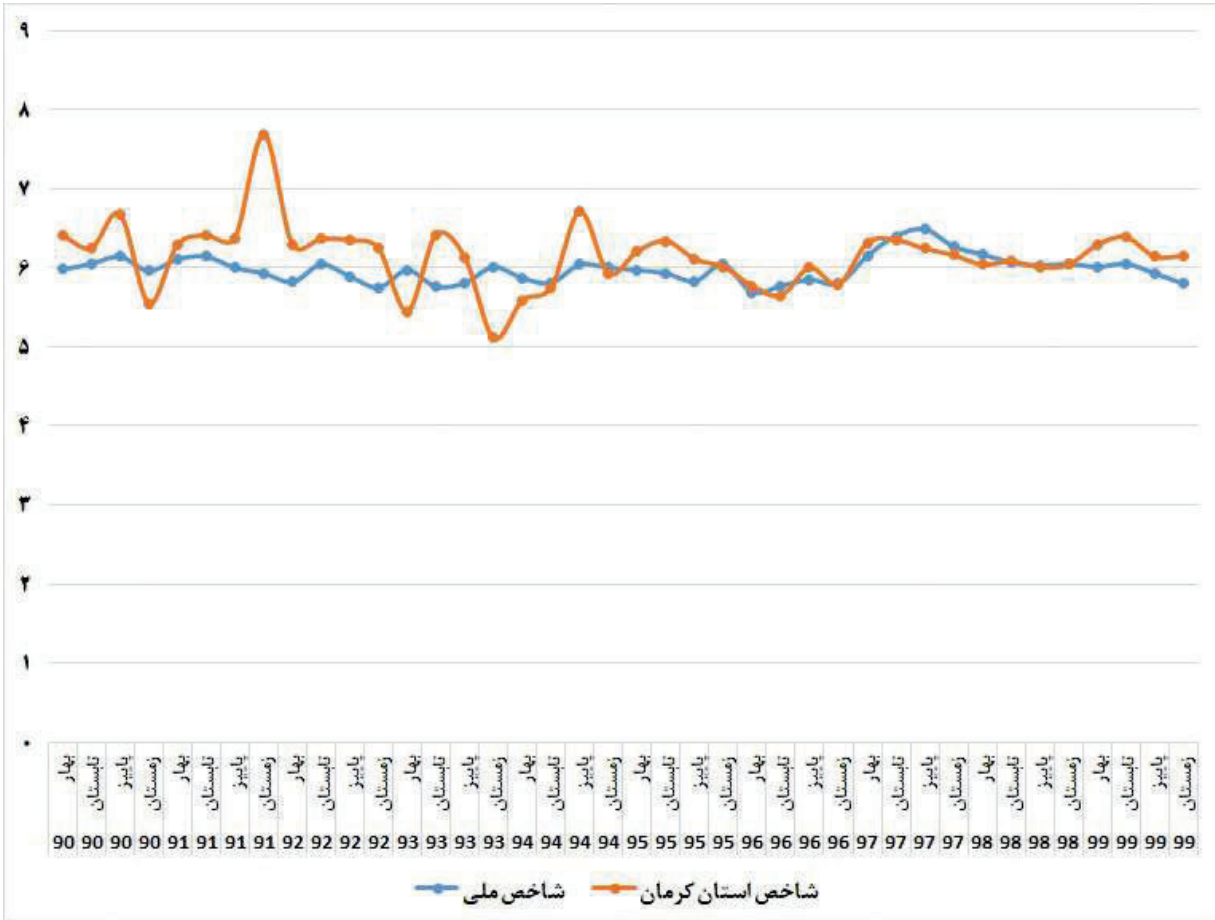
نمودار شماره ۴ روند تغییرات وضعیت محیط کسب‌وکار استان را در مقایسه با متوسط کشور طی یک دهه اخیر به تفکیک بازه زمانی پایش مجلس و پایش اتاق ایران نشان می‌دهد.

نظر گرفته شده و امتیاز نهایی آزادی اقتصادی از میانگین این شاخص‌ها محاسبه می‌شود.

با توجه به نمودار شماره ۳، بررسی روند تغییرات رتبه ایران در این شاخص طی سال‌های ۲۰۱۷ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد، رتبه ایران بین ۱۵۴ تا ۱۶۳ در نوسان بوده و بهترین رتبه ۱۵۳ بوده که در ساله ۲۰۱۹ به دست آمده است. در سال ۲۰۲۰، ایران در زیرشاخص‌های (هزینه‌های دولتی)، (سلامت مالی) و (فشار مالیاتی) نسبت به سایر زیرشاخص‌ها از امتیاز بهتری برخوردار بوده و در (آزادی سرمایه‌گذاری) بدترین امتیاز را داشته است که با توجه به وزن قابل‌توجه این زیرشاخص در محاسبه شاخص آزادی اقتصادی، موجب شده است رتبه ایران به ۱۶۳ تنزل یافته و جز کشورهای در قعر جدول می‌باشد.

#### شاخص ملی پایش محیط کسب‌وکار

تاریخچه پایش محیط کسب‌وکار را باید در مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جست‌وجو کرد. این



نمودار شماره ۴- شاخص ملی پایش محیط کسب و کار

### شاخص‌های توسعه سرمایه‌گذاری

طبیعتاً دغدغه اولیه دولت‌های با اقتصاد منابع محور، توسعه بخش خصوصی نیست در کشور ما نیز متأسفانه هنوز تفکر تسهیل‌گری و بسترسازی برای توسعه بخش خصوصی در روح ساختار و برنامه‌های دولت جاری نشده در نتیجه شاهد هستیم که حتی در مواردی معیارهای سنجش عملکرد نهادها و سازمان‌های اجرایی با معیارهای توسعه بخش خصوصی متضاد است؛ از این جمله می‌توان به معیارهای سخت‌گیرانه وصول مالیات از واحدهای تولیدی، مکانیزم تأمین مالی تولید از بانک‌ها و قانون کار و رویه‌های اداره کار و تأمین اجتماعی اشاره کرد. این موضوع باعث شده که در تمام دوره ده‌ساله مورد مطالعه قوانین سخت‌گیرانه بانک، بیمه و مالیات در صدر موانع محیط کسب و کار قرار گیرد.

به‌طور کلی بررسی شاخص‌های محیط کسب و کار، نشان داد هم ایران در مقیاس جهانی و هم استان در مقیاس ملی در جایگاه مناسبی قرار ندارند حال این سؤال مطرح می‌شود که چطور یک دهه ساختارسازی از هیئت‌ها و شوراهای کمیته‌ها تا تصویب قوانین بهبود و حمایت و تسهیل نتوانسته اثربخشی حداقلی بر این فضا داشته باشد. کجای کار می‌لنگد که ده سال اخیر اگر نگوئیم پسرفت که حداقل درجه زده‌ایم و تبعات و زیان این درجا زدن را چه کسی به‌جز بخش خصوصی بر دوش کشیده است؟ به نظر می‌رسد ریشه اثربخشی ناکافی اقدامات را باید در جای دیگری جست‌وجو کرد. به عقیده صاحب‌نظران مهم‌ترین دلایل این موضوع را می‌توان به شرح زیر دانست:

• عدم هم‌راستایی و گاهی تضاد در شاخص‌های تعیین‌شده به عنوان ملاک سنجش عملکرد دستگاه‌های اجرایی با

• کمبود مدیران و کارشناسان با ذهن حل مسئله

وجود قوانین مزاحم، متداخل و گاهی متضاد با منافع توسعه بخش خصوصی، اگر چه بزرگ‌ترین مشکل محیط کسب‌وکار است، اما واقعیت این است که این موضوع متغیر ثابت محیط کسب‌وکار در کل کشور است و آنچه وضعیت محیط کسب‌وکار استان‌های مختلف را با وجود این متغیر ثابت از هم متمایز می‌کند عملکرد متفاوت مجریان قانون است. مدیران با ذهن توسعه یافته و با رویکرد حل مسئله با درک درست نقش و جایگاه بخش خصوصی در توسعه اقتصادی منطقه خود، هر جا که امکان تفسیر به رأی‌های متفاوت از قانون وجود دارد یا تضاد یا تعارضی در این رابطه می‌بینند، راهکار قانونی آن را به نفع بخش خصوصی پیدا می‌کنند و به‌نوعی دغدغه‌های فعالان بخش خصوصی را قبل از تبدیل شدن به معضل، حل می‌کنند در نتیجه می‌بینیم که چنین استان‌هایی در جذب سرمایه‌گذاران داخلی و یا سرمایه‌گذاران خارج از استان و کشور نیز موفق بوده‌اند.

• ترس مدیران و کارشناسان دستگاه‌ها از سختگیری دستگاه‌های نظارتی و امنیتی

همان‌طور که پیش از این هم گفته شد، جاری شدن تفکر توسعه با محوریت بخش خصوصی در نهادهای اجرایی می‌تواند بستر لازم را برای اقداماتی هم جهت با بهبود محیط کسب‌وکار فراهم کند اما تضمین ثبات و پایداری اثربخشی این اقدامات منوط به هم‌راستایی و همراهی سازمان‌های نظارتی و امنیتی است. به هر نسبتی که ترس از مقابله با سازمان‌های نظارتی. قدرت ریسک مدیران دستگاه‌های اجرایی در تفسیر قانون به نفع بخش خصوصی را بگیرد، به همان نسبت، محیط کسب‌وکار با سختی و اصطکاک همراه خواهد بود. این موضوع در سطوح مدیران میانی به شدت تشدید می‌شود.

• عدم وجود ساختار رصد و نظارت بر کل سیستم توسعه سرمایه‌گذاری مبتنی بر نقشه راه یکپارچه

اگر بپذیریم، اولاً سرباز میدان توسعه اقتصادی فعال خصوصی است و ثانیاً توسعه در کشورها ابتدا از ذهن‌های توسعه یافته ایجاد می‌شود، در نتیجه نقش فرهنگ را در فراهم کردن تکه‌های پازل بهبود محیط کسب‌وکار درک خواهیم کرد، فرهنگی که سرمایه‌داران را ترغیب به سرمایه‌گذاری و تولید مولد می‌کند و ساختار دولت را به بسترسازی برای رونق فعالیت‌های بخش خصوصی ملزم می‌کند، اما شاید برای فرهنگ‌سازی در ابتدا باید مجموعه‌ای از رویه‌ها، قوانین و الزامات در قالب یک سیستم یکپارچه ایجاد شود تا به‌مرور زمان و به‌تدریج

فرهنگ مورد انتظار در جامعه ایجاد و تقویت گردد. به نظر می‌رسد در حوزه بهبود محیط کسب‌وکار نیز استقرار سیستم‌های رصد و پایش حاکم به کل اکوسیستم سرمایه‌گذاری می‌تواند زیربنای لازم برای ایجاد فرهنگ توسعه با محوریت بخش خصوصی را فراهم سازد.

• ضعف مطالبه‌گری

در اکوسیستم اقتصادی کشور، یکی از محرک‌های اصلی بهبود و اصلاح، فرهنگ مطالبه‌گری است، اشراف کامل فعالان اقتصادی به حق و حقوق قانونی خود می‌تواند الزام کافی برای نقش‌آفرینان و متولیان محیط کسب‌وکار برای توسعه آگاهی و دانش از حوزه وظایف و مسئولیت سازمانی از سطح کارشناسی تا سطح مدیریت ارشد سازمان‌ها را فراهم کند. به نظر می‌رسد، مطالبه‌گری ضعیف فعالان اقتصادی ناشی از ناآگاهی از حقوق قانونی خود و ضعف دانش متولیان و مجریان قانون به‌خصوص در سطح کارشناسان دستگاه‌ها، کلاف سردرگم محیط کسب‌وکار استان‌هایی مثل کرمان را به گره ای کور تبدیل کرده است که یک دهه تلاش برای باز کردن آن بی‌حاصل مانده است.

سخن آخر

سال‌هاست که موضوع وضعیت نامناسب محیط کسب‌وکار بویژه در استان کرمان به عنوان یکی از محورهای اصلی گفتمان‌ها، نشست‌ها و جلسات دولت و بخش خصوصی تبدیل شده است و پیرامون آن، سازمان‌های متولی یا نهادهای مرتبط، راهکارهای متفاوتی ارائه می‌کنند هر چند بررسی‌ها نشان داد که میزان موفقیت در دستیابی به بهبود اثربخش به عوامل زیربنایی تری برمی‌گردد که در بالا به اختصار به آن اشاره شد، اما نکته دیگری که شاید در این بین کمتر مورد توجه قرار گرفته باشد، این است که به فرض اگر محیط کسب‌وکار همه بسترهای لازم برای فعالیت رسمی و مولد فعالان اقتصادی را فراهم کند، آیا بنگاه‌های اقتصادی ما ظرفیت لازم را در خود ایجاد کرده‌اند که بتوانند از این بستر ایجاد شده، نهایت بهره را ببرند و در یک محیط رقابتی سالم و شفاف توسعه اقتصادی کشور را رقم بزنند؟ اگر نه، پس بهبود محیط کسب‌وکار به معنای حمایت‌ها از بنگاه‌های غیر بهره‌ور و غیر رقابت‌پذیر در حقیقت موجب ضایع شدن منابع کشور است. در نتیجه می‌بایست در کنار توجه و اهتمام جدی به رفع مشکلات ریشه‌ای محیط کسب‌وکار، همچنین با تبیین سیاست‌های حمایتی و هدایت بنگاه‌ها به توسعه بهره‌وری و رقابت‌پذیری، زمینه توازن عوامل خارج از بنگاه با عوامل داخلی را فراهم کرد تا در نهایت بتوان به ایجاد تحول و توسعه اقتصادی کشور و استان امیدوار شد. ♦♦

به فرض اگر محیط

کسب‌وکار همه

بسترهای لازم برای

فعالیت رسمی

و مولد فعالان

اقتصادی را فراهم

کند، آیا بنگاه‌های

اقتصادی ما

ظرفیت لازم را در

خود ایجاد کرده‌اند

که بتوانند از این

بستر ایجاد شده،

نهایت بهره را ببرند

و در یک محیط

رقابتی سالم و

شفاف توسعه

اقتصادی کشور را

رقم بزنند؟ اگر نه،

پس بهبود محیط

کسب‌وکار به

معنای حمایت‌ها

از بنگاه‌های

غیر بهره‌ور و غیر

رقابت‌پذیر در

حقیقت موجب

ضایع شدن منابع

کشور است.