

به نام خدا

**آیا شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی معیار مناسبی
برای سنجش محیط کسب و کار در ایران است؟**



مقدمه

در آگوست ۲۰۲۰، بانک جهانی اعلام کرد انتشار گزارش «انجام کسب و کار» که توسط شرکت مالی بین‌المللی و زیرمجموعه بانک جهانی صورت می‌گرفت، به دلیل اشتباه در داده‌های این گزارش و تا زمان تکمیل ارزیابی‌های آنها منتشر نخواهد شد و داده‌های سال‌های گذشته نیز نیازمند بررسی مجدد است.

در ایران، بسیاری از مسئولان و نمایندگان و برخی از کارشناسان، به اشتباه تصور می‌کنند مفهوم «بهبود محیط کسب و کار» همان «بهبود رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی» است. در حالی که محیط کسب و کار ابعاد متنوعی دارد که گزارش بانک جهانی فقط به بخشی از آنها می‌پردازد و این برداشت اشتباه به خصوص اگر در سیاستگذاری هم اعمال شود، می‌تواند به غفلت از محیط کسب و کار واقعی منجر شود.

نظر به اینکه ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، دولت را مکلف کرده است رتبه ایران در گزارش بانک جهانی را ارتقا دهد؛ در این نوشتار، ضمن معرفی مفهوم واقعی محیط کسب و کار و نیز شاخص سهولت انجام کسب و کار، ضعف‌ها و نقایص این شاخص یادآوری و دلایلی ارائه می‌شود که چرا نباید گزارش یاد شده را به عنوان معیار وضعیت محیط کسب و کار در ایران تلقی کرد.

محیط کسب و کار چیست؟

محیط کسب و کار به مجموعه عواملی اطلاق می‌شود که بر عملکرد یا اداره بنگاه‌های اقتصادی مؤثر هستند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها قرار دارند. این عوامل را به لحاظ موضوعی می‌توان به زیرمجموعه‌هایی تقسیم کرد، مانند: محیط مالی، محیط اقتصاد کلان، محیط سیاسی، محیط فناوری و نوآوری، محیط حقوقی و قانونی، محیط فرهنگی، ساختار تولید، محیط اداری، محیط علمی و آموزشی و غیره (شکل ۱).

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۲۶۷

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۹/۵



شکل ۱. محیط‌های زیرمجموعه محیط کسب‌وکار



گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی چیست؟

تهیه و انتشار گزارش‌های سالیانه «انجام کسب‌وکار»^۱ از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی آغاز شده و در حال حاضر ۱۹۰ کشور جهان طبق این گزارش مقایسه و ارزیابی می‌شوند. در گزارش انجام کسب‌وکار، میزان سهولت محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط در قالب ۱۰ نماگر^۲ شروع یک کسب‌وکار، اخذ مجوز ساخت‌وساز، اخذ انشعاب برق، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سهامداران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای حل‌وفصل ورشکستگی، در کشورهای مختلف مورد سنجش قرار می‌گیرد.

هر نماگر ترکیبی از تعدادی مؤلفه مانند زمان، هزینه، مرحله و غیره است. روش‌شناسی و تعریف هر یک از این ۱۰ نماگر طی ۱۵ سال تهیه گزارش انجام کسب‌وکار، تغییراتی داشته و نماگرهای جدیدی نیز طراحی شده که هنوز در رتبه‌بندی کشورها تأثیر داده نمی‌شوند. داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز کشورها از طریق پرسشنامه و نظرسنجی از نمونه بسیار محدودی از بخش خصوصی (که غالباً در مشاغل مانند وکالت، بازرگانی و مهندسی فعالیت دارند) در هر کشور گردآوری می‌شوند. گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی به منظور ساده‌سازی و ایجاد قابلیت مقایسه‌پذیری بین کشورها، مفروضات متعددی را در روش‌شناسی لحاظ کرده است. از جمله اینکه معمولاً پُرجمعیت‌ترین شهر هر کشور یا پایتخت مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و شرایط ویژه‌ای برای کسب‌وکار مورد بررسی در نظر گرفته می‌شود.^۳

1. Doing Business

۲. هر شاخص (Index) از تعدادی نماگر (Indicator) و هر نماگر از تعدادی مؤلفه (Component) تشکیل شده است.
 ۳. برای مطالعه بیشتر روش‌شناسی شاخص مراجعه کنید به:

آیا شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی معیار مناسبی برای سنجش محیط کسب‌وکار در ایران است؟

انتقادهایی که همواره در سطح داخلی و بین‌المللی در مورد این شاخص مطرح بوده است، این سؤال را ایجاد می‌کند که آیا شاخص سهولت انجام کسب‌وکار معیار مناسبی برای سنجش محیط کسب‌وکار در ایران است یا خیر؟ در ادامه به پاسخ این سؤال در سه محور زیر پرداخته خواهد شد.

۱. عدم جامعیت در پوشش عوامل مؤثر محیط کسب‌وکار

شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی تنها محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار را می‌سنجد و سایر عوامل محیط کسب‌وکار در آن لحاظ نمی‌شود؛ عواملی که براساس شاخص‌های جامع‌تر و با ابعاد متنوع‌تر خارجی و داخلی همچون شاخص رقابت‌پذیری جهانی و پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران به‌عنوان اولویت کسب‌وکارها در ایران شناخته می‌شوند موضوع بررسی شاخص سهولت کسب‌وکار بانک جهانی نیستند. مسائل مهمی چون «بی‌ثباتی و ناطمینانی در محیط کسب‌وکار» شامل پیش‌بینی‌ناپذیری و نوسانات متغیرهای اقتصاد کلان همچون نرخ تورم، نرخ ارز و قیمت مواد اولیه و نیز بی‌ثباتی در سیاست‌ها، قوانین و مقررات و نیز «دشواری تأمین مالی» شامل چالش‌های نظام بانکی و بازار سرمایه در تأمین مالی کسب‌وکارها.^۱

۲. احتمال خطای زیاد در مرحله گردآوری اطلاعات

احتمال بالای خطا در اطلاعاتی که مبنای محاسبه شاخص سهولت انجام کسب‌وکار قرار می‌گیرند و عمدتاً ناشی از نمونه محدود و روش غیرعلمی انتخاب پرسش‌شوندگان منتخب بانک جهانی است بارها مورد نقد قرار گرفته است، به‌نحوی که کارشناسان گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی مجبور به پذیرش و اصلاح برخی اشتباهات شده‌اند. در بیانیه اخیر گروه بانک جهانی در تاریخ ۲۷ آگوست سال ۲۰۲۰، در مورد گزارش انجام کسب‌وکار آمده است:^۲

«تعدادی از بی‌نظمی‌ها^۳ در تغییرات داده‌ها در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ گزارش شده است. این تغییرات با روش‌شناسی انجام کسب‌وکار هماهنگ نیست. ما در حال انجام یک بررسی سیستماتیک و ارزیابی تغییرات داده برای گزارش‌های انجام کسب‌وکار در پنج سال اخیر هستیم. از گروه مستقلی در داخل بانک جهانی خواسته‌ایم تا حسابرسی فرایند جمع‌آوری داده‌ها را انجام دهند و یکپارچگی داده‌ها را کنترل کنند. ما براساس یافته‌ها عمل خواهیم کرد و داده‌های کشورهایی که بیشتر تحت تأثیر بی‌نظمی‌ها قرار گرفته بودند را اصلاح خواهیم کرد. هیئت مدیره بانک جهانی در مورد این وضعیت به مقامات کشورهایی که بیشتر تحت تأثیر بی‌نظمی داده‌ها قرار گرفته‌اند توضیح داده است. انتشار گزارش انجام کسب‌وکار تا زمانی که ارزیابی را انجام دهیم متوقف خواهد شد.»

داده‌های پروژه انجام کسب‌وکار هر سال در خردادماه گردآوری شده و گزارش معمولاً در شهریور یا مهرماه منتشر می‌شود. اطلاعات جدید از این دوره چندماهه و نقص یا اشتباه در اطلاعات ارسال شده توسط بخش خصوصی، در گزارش سال بعد با تأیید بخش خصوصی قابل اصلاح خواهد بود. در گزارش‌های سالیانه بانک جهانی، در بخش «جمع‌آوری داده»،^۴ به دریافت بیش از ۱۵۰ مورد اعتراض و تقاضای

۱. برای مطالعه بیشتر درخصوص چالش‌ها و مسائل اصلی محیط کسب‌وکار ایران رجوع کنید به: - اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران، زمستان ۱۳۹۸»، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۹، دوره ۱۴. - سیدامیر سیاح، آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوپنجم، بهار ۱۳۹۵، صص ۵-۲۱.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال ۲۰۱۹، شماره مسلسل ۱۶۶۹۹

2. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/08/27/doing-business---data-irregularities-statement>

3. Irregularities

4. Data Collection

کشورها برای تصحیح اطلاعات در هر سال اشاره می‌شود. در گزارش سال ۲۰۱۴، اشاره شده که در نتیجه شکایات کشورها، کل داده‌های سالیانه به میزان ۸/۵ درصد نسبت به سال گذشته اصلاح شده است.^۱

۳. خطای گسترده در جمع‌آوری و ارسال اطلاعات ایران

در سال ۱۳۹۳ مرکز پژوهش‌های مجلس در پژوهش گسترده و میدانی به راستی‌آزمایی اطلاعات ثبت شده برای ایران در گزارش انجام کسب‌وکار پرداخت و با ورود اطلاعات واقعی مربوط به ایران در نرم‌افزار شبیه‌سازی که در سال ۲۰۱۴ در سایت بانک جهانی قرار داشت، نشان داد براساس اطلاعات واقعی، رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۱۴ بانک جهانی باید حدود ۸۰ باشد، در حالی که رتبه ایران در آن سال ۱۵۲ اعلام شده بود. بررسی‌ها و راستی‌آزمایی اطلاعاتی که به‌عنوان داده اولیه از ایران به بانک جهانی اعلام می‌شود، نشان داد افرادی که از طرف بانک جهانی برای پُر کردن پرسشنامه گزارش سهولت انجام کسب‌وکار انتخاب می‌شدند، اشراف کاملی به سؤالاتی که پاسخ می‌دهند ندارند، حتی در یک مورد، پاسخ‌دهنده سؤالات، سال‌ها از ایران مهاجرت کرده بود. همین مسئله باعث شده بود اطلاعات خطا به بانک جهانی ارسال و رتبه ایران بدتر از واقعیت محاسبه و اعلام شود.^۲

مکاتبات وزارت امور اقتصادی و دارایی با بانک جهانی و ارسال مستندات سبب شد در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ بخشی از اشتباهات توسط بانک جهانی مورد پذیرش قرار گیرد و رتبه ایران در سال ۲۰۱۶ به ۱۲۰ برسد. در واقع از حدود ۵۰ درصد خطا در محاسبه رتبه ایران، بانک جهانی حدود ۲۰ درصد را پذیرفت و مابقی را مشروط به تأیید بخش خصوصی کرد.^۳ البته ناگفته پیداست که ۲۰ درصد اشتباه در محاسبه رتبه یک کشور نیز خطای بزرگی است که می‌تواند اعتبار و اعتماد به این گزارش را زیر سؤال ببرد. در حال حاضر نیز تلاش وزارت امور اقتصادی و دارایی برای اصلاح اطلاعات ایران در گزارش بانک جهانی ادامه دارد.

۴. تقلب و سوگیری‌های سیاسی

از ابتدای انتشار گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی، برخی کشورها به این رتبه‌بندی اعتراض داشته و داده‌های آن را متقلبانه و مخدوش دانسته‌اند؛ به‌طوری که بر اثر اعتراض نمایندگان برزیل در سال ۲۰۰۸، بانک جهانی گروهی حقیقت‌یاب را مأمور بررسی این ادعا کرد که در نتیجه آن، در سال ۲۰۰۹ در خصوص تعاریف نماگرها و روش جمع‌آوری داده‌های این گزارش اصلاحاتی صورت گرفت. اعتراض به تقلب و کشف سوگیری‌های سیاسی به همان جا ختم نشد. در ۱۲ ژانویه ۲۰۱۸، پاول رومر،^۴ اقتصاددان ارشد بانک جهانی در مقاله‌ای در وال استریت ژورنال، بانک جهانی را به ارائه اطلاعات غلط و سیاسی‌کاری در اعلام رتبه انجام کسب‌وکار متهم کرد. ادعای وی براساس تنزل رتبه شیلی پس از انتقال قدرت از یک رئیس‌جمهور محافظه‌کار به یک رئیس‌جمهور سوسیالیست در شیلی بود. «گزارش‌های رتبه‌بندی کشورها در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار برپایه متدولوژی آلوده به سیاست تهیه می‌شود و کشور شیلی یکی از قربانیان اصلی این موضوع بوده است. من لازم است که همین‌جا شخصاً از شیلی، همچنین دیگر کشورهایی که در نتیجه این موضوع، تصویر اشتباهی از اقتصاد آنها ارائه کردیم عذرخواهی کنم. من نمی‌توانم از سلامت فرایندی که منجر به تغییر روش‌شناسی محاسبه این شاخص شده است دفاع کنم».^۵

1. World Bank, Doing Business 2014, Full Report, p29.

۲. برای اطلاعات بیشتر ر.ک: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش، آذرماه ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۶۲۰.

۳. همان.

4. Paul Romer

5. <https://www.wsj.com/articles/world-bank-unfairly-influenced-its-own-competitiveness-rankings-1515797620>

شایان ذکر است شاخص سهولت انجام کسب و کار طی دوره اول ریاست جمهوری «باچله»^۱ ناگهان از ۲۵ به ۴۹ سقوط می‌کند و در دوره اول ریاست جمهوری «پینرا»^۲ شاهد پرش از ۴۹ به ۳۴ بوده است. در دوره دوم ریاست جمهوری «باچله»، مجدداً شاخص از ۳۴ به ۵۵ سقوط می‌کند!

۵. امکان انجام اصلاحات صوری توسط کشورها و غفلت از بهبود واقعی محیط کسب و کار

بانک جهانی برای ایجاد قابلیت مقایسه‌پذیری در ۱۹۰ کشور دنیا، مفروضات متعددی در روش‌شناسی خود در نظر گرفته است. به طور مثال در نماگر شروع کسب و کار، زمان، هزینه و مراحل ثبت یک شرکت کوچک (برای ایران شرکت با مسئولیت محدود) در پایتخت سنجیده می‌شود. برای ارتقای رتبه در این نماگر می‌توان تلاش کرد تا همانند کشورهای پیشرو با توسعه دولت الکترونیک، امکان ثبت شرکت به صورت آنلاین و در کمترین زمان و با شفافیت کامل در مراحل اداری در کل کشور فراهم شود، اما معدودی از کشورها راه‌های میانبری نیز یافته‌اند که با کمترین تلاش بتوانند رتبه را بدون تسهیل فراگیر و ملموس محیط کسب و کار ارتقا دهند؛ به طور مثال امکان ثبت شرکت را تنها در پایتخت و تنها برای نوع شرکت مدنظر بانک جهانی، با کمک ایجاد پنجره واحد فیزیکی و با استقرار چند کارمند نهادهای مرتبط با ثبت شرکت‌ها در یک ساختمان در کمترین زمان، ایجاد کنند.

طبق گزارش بانک جهانی، چنین راهکاری عمدتاً توسط کشورهای فقیر یا کوچک جهان که زیرساخت‌های توسعه خدمات آنلاین و دسترسی به اینترنت در آنها محدود است یا جمعیت اندکی دارند اتخاذ شده است.^۳ اما حضور کشوری مانند عربستان در میان فهرست چنین کشورهایی نشان‌دهنده امکان سوءاستفاده از راه‌های میانبر برای جهش رتبه است.

نوع دیگر اصلاح بدون تأثیر ملموس در محیط کسب و کار، اصلاح و تغییر بخشی از قوانین مورد توصیه بانک جهانی، بدون ایجاد قابلیت اجرا در کشورهای در حال توسعه است. بررسی اصلاحات کشورهای پیشرو در مورد شاخص سهولت انجام کسب و کار نشان می‌دهد این کشورها، به دنبال تغییر قوانین در تطابق کامل با قوانین کشورهای توسعه‌یافته نبوده‌اند؛ چراکه تغییر در قوانین، مستلزم آمادگی و بررسی خواسته‌ها و نیازهای کسب و کارها در داخل کشور است. تغییر و اصلاح قانون در کشورهای در حال توسعه با الگوبرداری کامل از کشورهای توسعه‌یافته که اندروز^۴ و همکارانش در کتاب توانمندسازی حکومت، آن را «تحمل بار زود هنگام» نامیده‌اند، موجب شکاف میان قانون مکتوب و نحوه اجرا در عمل می‌شود: «به‌کارگیری بهترین سرمشق‌ها در محیط‌های کم‌قابلیت به فرایند جدا شدن منجر می‌شود؛ یعنی سرمشق خیالی (در کتاب قانون) و مشق واقعی (در صحنه عمل) واگرا می‌شوند و باعث از دست رفتن آن چیزی می‌شوند که مقبولیت هنجاری می‌نامیم. فرایند اصلاح هنگامی مقبولیت هنجاری پیدا می‌کند که سرمشق‌ها در کتاب قانون و در صحنه عمل پیوسته همسو شوند. اگر این اتفاق نیفتد دیدگاه بیش از حد خوش‌بین درباره میزان و سرعت احتمالی ایجاد قابلیت حکومت، به خیال واهی می‌انجامد».^۵ حال آنکه این امکان وجود دارد که معدودی از کشورها با انگیزه ارتقای رتبه، برخی قوانین و مقررات را به سرعت تغییر دهند بدون آنکه در عمل و اجرای قانون اتفاق محسوسی رخ دهد.

آگوستو لویز-کلاروس، مدیر تدوین گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی اهل شیلی و طرفدار حزب راستگرا مقصر احتمالی این رویداد بوده است.
۱. میشله باچله، رئیس‌جمهور سابق شیلی در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۶ و ۲۰۱۸-۲۰۱۴.

۲. سباستین پینرا، رئیس‌جمهور سابق و فعلی شیلی در سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۰ و ۲۰۲۲-۲۰۱۸.

۳. رجوع کنید به فهرست اصلاحات کشورها در نماگر شروع کسب و کار به آدرس:

<https://www.doingbusiness.org/en/reforms/overview/topic/starting-a-business>

۵. مت اندروز و دیگران، ۱۳۹۸، توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸، ص ۱۱۶.

۶. خطر مقررات زدایی نامحدود

گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، کشورها را به کاهش مقررات ترغیب و با رتبه بندی کشورها براساس بیشترین مقررات زدایی، سیاستگذاران کشورها را به هدف بی مقرراتی هدایت می کند که می تواند خطرناک باشد. لازم به یادآوری است که داشتن مقررات خوب مطلوب است نه بی مقرراتی.

جمع بندی

گزارش های سالیانه «انجام کسب و کار» از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی تهیه و منتشر می شوند و در حال حاضر ۱۹۰ کشور جهان را پوشش می دهند. شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی، تنها محیط حقوقی و اداری کسب و کار را می سنجد و سایر عوامل محیط کسب و کار از جمله محیط مالی، محیط اقتصاد کلان، محیط سیاسی، محیط فناوری و نوآوری و غیره در آن لحاظ نمی شود.

از سوی دیگر احتمال خطا در اطلاعاتی که مبنای محاسبه این شاخص قرار می گیرند به دلیل نمونه محدود و روش غیرعلمی انتخاب پرسش شوندگان منتخب بانک جهانی بسیار زیاد است، به نحوی که گروه انجام کسب و کار بانک جهانی بارها مجبور به پذیرش و اصلاح برخی اشتباهات شده اند. بررسی ها نشان می دهد خطای گسترده ای در جمع آوری و ارسال اطلاعات برای ایران نیز اتفاق افتاده است. برخی کشورها از جمله شیلی و برزیل به تقلب در گزارش بانک جهانی اعتراض داشته اند و اقتصاددان ارشد بانک جهانی نیز این گزارش را به تقلب و سوگیری سیاسی متهم کرده است. همچنین توصیه های گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی می تواند کشورها را به انجام اصلاحات صوری و مقررات زدایی بیش از اندازه سوق دهد.

لذا می توان گفت لحاظ نشدن عوامل مهم و تأثیرگذار محیط کسب و کار در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی می تواند سیاستگذار را از اصلاحات اساسی محیط کسب و کار غافل کند و لذا نمی توان به شاخصی اتکا کرد که احتمال خطا در اطلاعات مبنایی شاخص در آن بسیار زیاد است و امکان اصلاحات صوری و نمایشی برای ارتقای رتبه وجود دارد. بنابراین پیشنهاد می شود برای رصد و تحلیل مسائل و مشکلات واقعی تولیدکنندگان و کارآفرینان ایرانی، مجموعه ای از شاخص های معتبر خارجی و داخلی محیط کسب و کار ملاک قرار گیرند.