

گزارش «انجام کسب و کار» بانک جهانی، ۲۰۱۲
«انجام کسب و کار در جهانی با شفافیت بیشتر»

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۴۶۷

مردادماه ۱۳۹۱

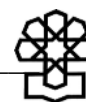
دفتر: گروه مطالعات محیط کسب و کار

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه از گروه مطالعات محیط کسب و کار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
۴	مقدمه مترجم
۸	پیش‌گفتار
۱۱	خلاصه مدیریتی
۱۶	فرصت‌هایی برای دسترسی بیشتر به اطلاعات درباره مقررات کسب و کار
۲۱	چگونه بیست اقتصاد برتر مقررات کسب و کار را مدیریت می‌کنند؟
۲۳	تفاوت در عملکرد کسب و کار در نقاط مختلف دنیا
۲۵	پرکردن شکاف؛ روند جهانی برای به وجود آوردن یک محیط مقرراتی پشتیبان کسب و کار
۳۱	مزیت دیرتر شروع کردن اصلاحات
۳۱	در انتظار چه باید بود؟
۳۶	پیرامون پروژه انجام کسب و کار: سنجش تأثیر
۳۸	چگونگی استفاده دولت‌ها از پروژه انجام کسب و کار
۴۰	مطالعات موردی اقتصاد کشورها: کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات
۴۰	۱. کره جنوبی: مقرراتگذاری بهتر برای کسب و کار و بهبود شرایط رقابت
۴۱	چارچوب نهادی
۴۲	اصلاحات مقرراتی چندمنظوره
۴۲	مالیات‌های کمتر و ساده‌تر
۴۳	تجارت آسان‌تر
۴۴	حمایت‌های بیشتر از سرمایه‌گذاران و اعتباردهندگان
۴۵	راه‌اندازی ساده‌تر و ارزان‌تر شرکت
۴۶	صدور راحت‌تر مجوزها
۴۶	جمع‌بندی

۲. مقدونیه: ترغیب به انجام تغییرات بزرگ از طریق همگرایی منطقه‌ای ۴۷
- چارچوب نهادی ۴۸
- اصلاحات در نظام قضایی ۴۹
- نوسازی دادگاه‌ها ۴۹
- تغییر قوانین برای سرعت بخشیدن به فرآیند دادرسی ۵۰
- اصلاحات در نظام ورشکستگی ۵۰
- اصلاحات اداری ۵۱
- ثبت شرکت با یک بار مراجعه ۵۱
- نظام ثبت دارایی ساده‌تر و سریع‌تر ۵۲
- افزایش سرعت و کارایی بازرگانی خارجی ۵۳
- جمع‌بندی ۵۳
۳. مکزیک: تأکید بر اصلاحات مقرراتی در سطح محلی ۵۴
- هم‌افزایی نیروها ۵۵
- چه عاملی مؤثر بوده است؟ ۵۶
- تبادل تجربیات ۵۶
- ایجاد رقابت ۵۷
- تشویق به همکاری ۵۸
- مشاهده نتایج ۶۰
- جمع‌بندی ۶۰
۴. انگلستان ۶۱
- کاهش نوسانات مربوط به مقررات ۶۱
- قاعده «یک ورودی» در برابر «یک خروجی» ۶۲
- برنامه چالش مربوط به نظام اداری ۶۳
- چشمی بیدار مراقب قانونگذاری در اتحادیه اروپا ۶۴
- تغییر شکل اجرای قوانین ۶۵
- خلاقانه‌تر اندیشیدن به مقررات ۶۵
- جمع‌بندی ۶۶



گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، ۲۰۱۲ «انجام کسب‌وکار در جهانی با شفافیت بیشتر»

چکیده

گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی با هدف فراهم آوردن شرایط مناسب جهت فهم بهتر و بهبود محیط مقرراتی کسب‌وکارها به سنجش و ارزیابی مقررات کسب‌وکار و نحوه اجرای آن در بین ۱۸۳ کشور و شهرهای منتخب در مقیاس جهانی و منطقه‌ای می‌پردازد. این گزارش که از سال ۲۰۰۲ منتشر می‌شود، بر بنگاه‌های کوچک و متوسط و آثار مقررات در طول دوره فعالیت این بنگاه‌ها تمرکز دارد. پروژه انجام کسب‌وکار با فراهم آوردن داده‌های کمی درخصوص کیفیت مقررات‌گذاری کسب‌وکار در چهار سطح راه‌اندازی، گسترش، بهره‌برداری و اتمام یک فعالیت اقتصادی، کشورها را به سمت مقررات‌گذاری کارآتر سوق داده و براساس تجارب کشورهای پیشرو در امر اصلاحات مقرراتی که در گزارش پیش رو به تجربیات چهار کشور کره جنوبی، مقدونیه، مکزیک و انگلستان اشاره می‌شود، توصیه‌های سیاستی را جهت اصلاح مقررات کسب‌وکار در همه کشورها ارائه می‌دهد.

برون‌داد گزارش بانک جهانی، «شاخص انجام کسب‌وکار» است که از ۱۱ نماگر (شاخص فرعی):

۱. شروع کسب‌وکار،

۲. کسب مجوزهای ساخت‌وساز،

۳. دسترسی به انرژی الکتریکی،

۴. استخدام نیروی کار،

۵. ثبت مالکیت،

۶. دریافت اعتبار،

۷. حمایت از سرمایه‌گذاران،

۸. پرداخت مالیات،

۹. تجارت خارجی،

۱۰. اجرای قراردادها،

۱۱. حل و فصل ورشکستگی تشکیل یافته است.

جهت محاسبه رتبه هر کشور در نماگرهای ۱۱ گانه و رتبه در شاخص کلی، سه مؤلفه تعداد رویه‌ها، مدت زمان و هزینه لازم جهت انجام هریک از مراحل ۱۱ گانه مذکور در هر کشور براساس پرسشنامه‌های تکمیل شده و اطلاعات هر کشور مورد سنجش قرار می‌گیرد و کشورها در مجموع براساس تعداد رویه‌های کمتر، مدت زمان کمتر و صرف هزینه کمتر در هریک از مراحل کسب‌وکار رتبه‌بندی می‌شوند. در گزارش سال ۲۰۰۳ شاخص انجام کسب‌وکار متشکل از ۵ نماگر بوده است که در گزارش ۲۰۱۲ به ۱۱ نماگر افزایش یافته است.

علاوه بر ارائه گزارش اصلی که در آن روش‌شناسی گزارش، تجارب کشورهای پیشرو و رتبه ۱۸۳ کشور در هریک از نماگرهای ۱۱ گانه و شاخص کلی منعکس می‌شود، گزارش ویژه هر کشور نیز که در آن اصلاحات و تحولات انجام شده در هریک از نماگرهای ۱۱ گانه بررسی می‌شود به صورت مجزا منتشر می‌شود.

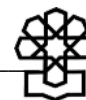
براساس گزارش‌های منتشر شده رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۰۹، ۲۰۱۰، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۲ به ترتیب ۱۴۲، ۱۳۷، ۱۲۹ و ۱۴۴ بوده است که در سال‌های مذکور رتبه کشور ما در منطقه به ترتیب ۱۷، ۱۵، ۱۳ و ۱۴ گزارش شده است.

مقدمه از گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

در سال‌های اخیر موضوع محیط کسب‌وکار^۱ و شاخص‌های سنجش آن، مورد توجه محافل سیاستگذار و دانشگاهی قرار گرفته است و چندین نهاد بین‌المللی گزارش‌های سالیانه یا دوره‌ای در این باره تهیه می‌کنند. یکی از مشهورترین گزارش‌های بین‌المللی برای سنجش و مقایسه برخی مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در کشورهای مختلف، «گزارش انجام کسب‌وکار»^۲ است که توسط مؤسسه مالی بین‌المللی^۳ وابسته به گروه بانک جهانی تهیه و منتشر می‌شود.

از آنجا که گزارش‌های سالیانه انجام کسب‌وکار بانک جهانی در کشور ما مورد توجه قرار گرفته است، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خلاصه‌ای از روش‌ها و پیامدهای جدیدترین گزارش (مربوط به سال ۲۰۱۲) را ترجمه و در اختیار نمایندگان محترم

1. Business Environment
2. Doing Business Report
3. International Finance Cooperation (IFC)



مجلس شورای اسلامی و محافل سیاستگذار در کشور قرار می‌دهد. ترجمه این گزارش از آن جهت اهمیت دارد که در سال ۲۰۱۲ در روش و مؤلفه‌های این گزارش، نوآوری‌هایی صورت گرفته است. لازم به یادآوری است گزارش‌های سالیانه انجام کسب‌وکار، یکی از چند گزارش بین‌المللی است که برای سنجش محیط کسب‌وکار منتشر می‌شود و الزاماً دقیق‌ترین و کامل‌ترین آنها نیست، بلکه به این مقوله از زاویه تولد، حیات و مرگ شرکت‌ها می‌پردازد. گزارش‌های بین‌المللی دیگر، هر یک به مقوله خاصی نظیر آزادی اقتصادی، ریسک‌پذیری، حقوق مالکیت و... تمرکز دارند.^۱

همچنین یادآوری می‌شود، براساس تعریف محیط کسب‌وکار^۲ مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار، بسته به مکان، زمان و حوزه‌های کاری متفاوت هستند. برای مثال مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار برای بنگاه‌های قطعه‌سازی با مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار برای بنگاه‌های شیلات تفاوت دارد. همین‌طور مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار برای بنگاه‌های استان خراسان با استان خوزستان و نیز بنگاه‌های ایران با بنگاه‌های ترکیه و مکزیک، تفاوت دارد؛ یعنی در هر منطقه یا هر حوزه کاری، مؤلفه‌های خاصی به اداره و عملکرد بنگاه‌ها مؤثر هستند. براساس همین مفهوم‌پردازی می‌توان مؤلفه‌های محلی، صنفی، ملی و جهانی محیط کسب‌وکار را شناسایی و اندازه‌گیری کرد. طبعاً مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی، از نوع مؤلفه‌های جهانی است؛ یعنی مؤلفه‌هایی است که بر اداره و عملکرد همه بنگاه‌ها در سراسر جهان مؤثر هستند، چه بنگاه‌های قطعه‌سازی خودرو چه شیلات، چه در ایران چه در ترکیه چه در مکزیک.

نکته دیگر لازم به توضیح اینکه برخی محافل و اشخاص، مفهوم وسیع و عمیق «محیط کسب‌وکار» را به گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی محدود می‌کنند و غایت بهبود محیط کسب‌وکار را کاهش

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر درباره گزارش‌های بین‌الملل پایش محیط کسب‌وکار به گزارش‌های زیر مراجعه شود:

محمد رضا حسینی، معرفی و ارزیابی شاخص‌های انجام کسب‌وکار، گزارش بنگاه و پایش محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۶۶۶، اسفندماه ۱۳۸۹.

فرید قادری، جزئیات پنج گزارش دوره‌ای بانک جهانی از زمینه‌های کسب‌وکار در کشورهای مختلف، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۹۲۸، مردادماه ۱۳۹۰.

مریم احمدیان، مروری به تجربیات برخی کشورها در ارزیابی محیط کسب‌وکار، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۱۰۸۰، مهرماه ۱۳۹۰.

سیدامیر سیاح، محیط کسب‌وکار، مفاهیم و ارزیابی آن در ایران، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۲۱۵۰، اسفندماه ۱۳۹۰.

۲. تعریف محیط کسب‌وکار: آن دسته از عواملی که بر اداره و عملکرد بنگاه‌ها در یک منطقه مؤثرند اما تقریباً خارج از کنترل میدان بنگاه‌ها هستند.

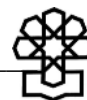
رتبه ایران در این گزارش بین‌المللی می‌دانند حال آنکه این رویکرد و تلقی نمی‌تواند صحیح باشد، زیرا بنگاه‌های اقتصادی در ایران با مشکلاتی مواجه هستند که در کشور ما وجود دارد و اداره بنگاه‌ها را با مشکلات و محدودیت‌های عدیده مواجه کرده، اما در گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی به آنها هیچ اشاره‌ای نشده است. به عبارت دیگر، چه بسا رتبه ایران در گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی بهبود یابد، اما محیط کسب‌وکار در ایران واقعاً بهبود نیافته باشد (یعنی مدیران بنگاه‌ها همچنان با عوامل برون‌زای متعددی که عملکرد و اداره بنگاه‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهند مواجه باشند) به همین دلیل توصیه می‌شود به گزارش‌های بین‌المللی انجام کسب‌وکار در حد یک گزارش متعارف و رتبه‌بندی عادی بین‌المللی نگاه شود نه شاخص غایی سنجش وضعیت کسب‌وکار در ایران.

همچنین لازم به یادآوری است گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی نه فقط در سنجش مؤلفه‌های خاص کشورها ضعف دارد، بلکه از نظر مبانی نظری و روش‌شناسی نیز به‌طور جدی زیر سؤال است. در همین زمینه مقاله «نقدی به گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» تألیف بینتو آرونادا توسط گروه مطالعات محیط کسب‌وکار ترجمه و در تیرماه ۱۳۹۰ شماره مسلسل ۱۰۸۱۸ منتشر شده است. گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی امیدوار است ترجمه و انتشار بخش‌های اصلی گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی به همراه اطلاعات مربوط به کشورمان که در مقدمه مترجم ذکر شده برای محافل سیاستگذاری پژوهشگر مفید فایده باشد.

مقدمه مترجم

محیط کسب‌وکار در یک اقتصاد از عوامل متعددی تأثیر می‌پذیرد. یکی از این عوامل نظام حقوقی است. نظام حقوقی و ویژگی‌های آن فعالیت اقتصادی افراد - حقیقی و حقوقی - را از طریق تأثیر بر سرمایه‌های انسانی و مالی شکل می‌دهد و به این ترتیب یک نظام حقوقی کارآمد منابع اقتصادی را به سمت فعالیت‌های مؤثرتر هدایت می‌کند. پروژه «انجام کسب‌وکار»^۱ که توسط مؤسسه مالی بین‌المللی^۲ وابسته به گروه بانک جهانی^۳ پیگیری می‌شود با تأکید بر بنیادهای حقوقی مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی، در پی ارزیابی این قوانین و اجرای آنها بر عملکرد فعالان اقتصادی است. به صورت بسیار ساده و البته کلیدی، بنیادهای این پروژه بر سه موضوع زیر استوار است:

1. Doing Business
2. International Finance Corporation
3. World Bank Group



۱. امنیت حق مالکیت براساس قوانین موجود،
 ۲. چگونگی اجرای قانون،
 ۳. حل و فصل اختلافات تجاری و اقتصادی در نظام قضایی.
- و به تعبیر دیگر براساس قوانین حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی در یک کشور:
۱. چگونه دارایی‌ها به رسمیت شناخته شده و جنبه قانونی پیدا می‌کنند؟
 ۲. دارایی‌ها چگونه به سرمایه فعالیت‌های اقتصادی تبدیل می‌شوند؟
 ۳. چگونه از سرمایه‌های ایجاد شده محافظت می‌شود؟
- به این ترتیب و با توجه به گستردگی فعالیت‌های مختلف اقتصادی، مهمترین موضوعاتی که فعالان اقتصادی برای پیشبرد فعالیت خود با اشخاص حقوقی بیرون از شرکت خود (اعم از دولتی یا غیردولتی) مواجه می‌شوند شناسایی شده که تاکنون به صورت ۱۱ نماگر زیر معرفی شده‌اند:
۱. شروع کسب و کار،
 ۲. کسب مجوزهای ساخت و ساز،
 ۳. دسترسی به انرژی الکتریکی (این نماگر از سال ۱۳۹۰ در رتبه‌بندی کشورها مؤثر است)،
 ۴. استخدام نیروی کار (این نماگر از سال ۱۳۸۹ به بعد در رتبه‌بندی کشورها تأثیر نداشته است)،
 ۵. ثبت مالکیت،
 ۶. دریافت اعتبار،
 ۷. حمایت از سرمایه‌گذاران،
 ۸. پرداخت مالیات،
 ۹. تجارت خارجی،
 ۱۰. اجرای قراردادهای،
 ۱۱. حل و فصل ورشکستگی.
- در این بین نماگری مانند میزان مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی براساس قوانین موجود نیز طراحی شد که پس از ۲ دوره آزمایشی در سایر نماگرها ادغام شد. بنابراین تمام نماگرهای مطرح شده در پروژه انجام کسب و کار مبنای حقوقی و قانونی داشته و با توجه به عملکرد دستگاه‌های ذیربط در اجرای قوانین و حل و فصل اختلافات به ارزیابی «چگونگی تعامل فعالان اقتصادی بنگاه‌های کوچک و متوسط با نهادهای بیرونی» می‌پردازند.

روش‌شناسی پروژه

۱. کلیات: اگرچه مبانی نظری پروژه از ابتدا تاکنون بر آنچه که در بالا گفته شد استوار بوده است، اما به تدریج و با توجه به تجربیات به دست آمده در کشورهای مختلف تعداد و اجزای برخی نماگرها^۱ تغییر کرده است. در اولین گزارش رسمی منتشر شده تنها ۶ نماگر مبنای رتبه‌بندی کشورها بود، در حالی که در چند سال گذشته این تعداد بین ۹ تا ۱۱ نماگر متغیر بوده است. در این دوره زمانی برخی نماگرها حذف و ادغام شده‌اند. در دیگر موارد برخی نماگرها نیز که قبلاً جزئی از یک نماگر دیگر بوده‌اند به صورت یک نماگر مستقل معرفی شده‌اند.

۲. شیوه جمع‌آوری اطلاعات: اطلاعات این پروژه از طریق ارسال پرسشنامه به فعالان اقتصادی در کشورهای مورد بررسی جمع‌آوری می‌شود. دولت‌ها نیز می‌توانند در پاسخگویی به پرسشنامه‌ها مشارکت کنند، اما در صورت وجود اختلاف جدی در اطلاعات فعالان اقتصادی و دولت‌ها معمولاً نظر فعالان اقتصادی اولویت دارد.

جایگاه جمهوری اسلامی ایران در دوره‌های مختلف

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود بهترین رتبه کشور در بین کشورهای منطقه و جهان در همان سال‌های ابتدایی انتشار پروژه بوده و در سال‌های بعد به دلیل عدم توجه کافی در داخل کشور و توجه روزافزون دیگر کشورها به انجام اصلاحات مقرراتی تسهیل‌کننده محیط کسب‌وکار جایگاه ایران تضعیف شده است.

جدول ۱. جایگاه جمهوری اسلامی ایران در رده‌بندی پروژه کسب‌وکار

سال	۱۳۸۴			۱۳۸۵			۱۳۸۶			۱۳۸۷			۱۳۸۸			۱۳۸۹			۱۳۹۰		
	الف	ب	ج	الف	ب	ج	الف	ب	ج	الف	ب	ج	الف	ب	ج	الف	ب	ج	الف	ب	ج
رتبه	۱۵۵	۱۰۸	۱۲	۱۷۵	۱۱۹	۱۲	۱۷۸	۱۳۵	۱۴	۱۸۱	۱۴۲	۱۷	۱۸۳	۱۳۷	۱۵	۱۸۳	۱۲۹	۱۳	۱۸۳	۱۴۴	۱۴

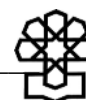
الف) تعداد کشورها در بررسی انجام شده.

ب) رتبه ایران در جهان.

ج) رتبه ایران در منطقه.

کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا شامل ۱۹ کشور جمهوری اسلامی ایران، لبنان، عربستان سعودی، امارات متحده عربی، تونس، سوریه، مصر، اردن، رژیم صهیونیستی (از سال ۱۳۸۹ از رده‌بندی منطقه خاورمیانه خارج شده است)، کویت، یمن، الجزایر، قطر، کرانه باختری و غزه، مراکش، جیبوتی، عمان و عراق.

۱. جزئیات این نماگرها در مقدمه گزارش اصلی ارائه شده است.



همان‌گونه که در متن گزارش آمده است سهولت یا دشواری انجام اصلاحات در همه نماگرها برای دولت‌ها به یک اندازه نیست و اصلاح برخی از نماگرها به دلیل ماهیت آنها ساده‌تر از بقیه است. برای بررسی بیشتر این موضوع و همچنین ارزیابی عمق اصلاحات صورت گرفته در گزارش امسال میانگین وزنی ۳ نماگر بهتر و ۳ نماگر بدتر محاسبه شده که نتایج قابل توجهی را به همراه داشته است. این موضوع در مورد جایگاه هر یک از نماگرهای مربوط به کشورمان در رده‌بندی جهانی هم به خوبی دیده می‌شود. برای مثال در نماگرهایی که در سطح جهانی انجام اصلاحات دشوارتر است رتبه کشور ما هم کمتر جایجا شده، اما در نماگرهایی که ظرفیت اصلاحات بیشتر فراهم است فراز و فرود بیشتری در نماگرهای مربوط به کشورمان دیده می‌شود. در نهایت اینکه تغییر در رتبه یک کشور در یک نماگر به‌طور همزمان به انجام اصلاحات قوانین و رویه‌های داخلی و هم به اقدامات صورت گرفته در سایر کشورها بستگی دارد. جدول ۲ جزئیات بیشتری را در اختیار قرار می‌دهد.

جدول ۲. روند تغییرات نماگرهای پروژه در سه سال گذشته در رده‌بندی جهانی انجام

کسب‌وکار در بین ۱۸۳ کشور

نماگر	دستگاه دارای بیشترین مسئولیت	رتبه در سال ۱۳۸۸	رتبه در سال ۱۳۸۹	میزان تغییر نسبت به سال ۱۳۸۸	رتبه در سال ۱۳۹۰	میزان تغییر نسبت به سال ۱۳۸۹
رتبه کل	سازمان سرمایه‌گذاری	۱۳۷	۱۲۹	+۸	۱۴۴	-۱۵
شروع کسب‌وکار	سازمان ثبت اسناد و املاک	۴۸	۴۲	+۶	۵۳	-۱۱
کسب مجوزهای ساخت‌وساز	شهرداری تهران	۱۴۱	۱۴۳	-۲	۱۶۴	-۲۱
ثبت مالکیت	سازمان ثبت اسناد و املاک	۱۵۳	۱۵۶	-۳	۱۶۳	-۷
دریافت اعتبارات	بانک مرکزی	۱۱۳	۸۹	+۲۴	۹۸	-۹
حمایت از سرمایه‌گذاران	سازمان بورس	۱۶۴	۱۶۷	-۳	۱۶۶	+۱
پرداخت مالیات	سازمان امور مالیاتی	۱۰۴	۱۱۵	-۱۱	۱۲۶	-۱۱
تجارت خارجی	وزارت بازرگانی	۱۴۲	۱۳۱	+۱۱	۱۳۸	-۷
اجرای قرارداد	معاونت حقوقی قوه قضائیه	۵۶	۴۹	+۷	۵۰	-۱
حل و فصل ورشکستگی	معاونت حقوقی قوه قضائیه	۱۰۷	۱۱۱	-۴	۱۱۸	-۷
دسترسی به انرژی الکتریکی	شرکت توزیع برق تهران بزرگ	محاسبه نشده	محاسبه نشده	—	۱۶۲	—

نکته پایانی

اطلاعات منتشر شده در این گزارش به‌خودی خود می‌تواند صرفاً اعدادی تلقی شود که از تعداد معدودی از فعالان اقتصادی دریافت شده است و لزوماً بیانگر ظرفیت‌های قانونی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی در کشور ما نباشد. اما از این موضوع نیز نمی‌توان گذشت که همین اطلاعات محدود نگرش سیاستگذاران و تصمیم‌سازان را در بسیاری از کشورهای دنیا تغییر داده و مسیر برنامه‌ریزی برای توسعه کارآفرینی را عوض کرده است.^۱ توجه قانونگذاران به نتایج این گزارش و سایر گزارش‌های مشابه و همچنین تجربه سایر کشورها^۲ زمینه‌ساز توسعه پایدار کارآفرینی در کشور خواهد بود.

پیش‌گفتار

فراهم آوردن امکان رشد بخش خصوصی و اطمینان یافتن از اینکه فقرا سهمی در مزایای آن خواهند داشت نیازمند یک محیط مقرراتی^۳ است به‌گونه‌ای که متقاضیان با انگیزه و خلاق مایل به ورود به این محیط فارغ از جنسیت یا گرایش‌های مذهبی بتوانند فعالیت اقتصادی خود را آغاز کنند. همچنین این امکان (رشد بخش خصوصی) نیازمند وجود بنگاه‌هایی است که قادر به سرمایه‌گذاری بوده، رشد کرده و شغل‌های بیشتری ایجاد کنند. گزارش «انجام کسب‌وکار»^۴ ۲۰۱۲ نهمین مجموعه از گزارش‌های سالیانه‌ای است که به واکاوی مقرراتی می‌پردازد که فعالیت‌های مرتبط با کسب‌وکار را تقویت و یا آنها را محدود می‌کنند. «انجام کسب‌وکار» مقررات مربوط به کسب‌وکار و حمایت از حقوق مالکیت به‌صورت نماگرهای^۵ کمی را در طول زمان ارائه می‌کند به‌گونه‌ای که امکان مقایسه بین ۱۸۳ کشور - به ترتیب الفبا از افغانستان تا زیمبابوه - را فراهم می‌کند.

۱۱ حوزه از یک کسب‌وکار (نماگرهای یازده‌گانه به‌عنوان اجزای شاخص انجام کسب‌وکار) که از مقررات اثر می‌پذیرند عبارتند از: شروع کسب‌وکار،^۶ کسب مجوزهای ساخت‌وساز،^۷ دسترسی به انرژی

۱. به تجربه آفریقا در متن گزارش مراجعه نمایید.

۲. مطالعات موردی ۲ کشور پیشرو در انجام اصلاحات در بخش پایانی این گزارش مراجعه نمایید.

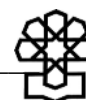
3. Regulatory Environment

4. Doing Business

۵. مقصود از نماگر اجزای تشکیل‌دهنده شاخص انجام کسب‌وکار است که از این پس در گزارش هر جا «شاخص» به‌کار رود منظور شاخص انجام کسب‌وکار است و هر جا «نماگر» به‌کار رود، منظور ۱۱ نماگر تشکیل‌دهنده شاخص انجام کسب‌وکار است (مترجم).

6. Starting a Business

7. Dealing with Construction Permits



الکتریکی،^۱ ثبت مالیکت،^۲ دریافت اعتبارات،^۳ حمایت از سرمایه‌گذاران،^۴ پرداخت مالیات‌ها،^۵ تجارت خارجی،^۶ اجرای قراردادهای،^۷ حل‌وفصل ورشکستگی^۸ و استخدام نیروی کار.^۹ نماگر استخدام نیروی کار کار در رده‌بندی امسال گزارش «انجام کسب‌وکار» تأثیر نداشته است. داده‌های ارائه شده در گزارش «انجام کسب‌وکار، ۲۰۱۲»، آخرین وضعیت در هر اقتصاد تا اول تابستان ۲۰۱۱ را پوشش می‌دهند. نماگرهای پیش‌گفته برای شناسایی میزان کارآیی اصلاحات صورت گرفته در مقررات کسب‌وکار، موقعیت و دلایل این اصلاحات و ارزیابی پیامدهای اقتصادی آنها مورد استفاده قرار می‌گیرند.

شالوده اصلی گزارش «انجام کسب‌وکار» بر این موضوع استوار است که انجام فعالیت‌های اقتصادی نیازمند قوانین خوب است. قوانینی که حقوق مرتبط با دارایی افراد را ایجاد و تبیین می‌کنند و هزینه‌های حل‌وفصل اختلافات را کاهش می‌دهد؛ قوانینی که پیش‌بینی‌پذیری تعاملات اقتصادی را افزایش داده و ضمن ایجاد اطمینان برای ورود به مشارکت‌های قراردادی، از سوءاستفاده‌ها جلوگیری می‌کند. به این ترتیب هدف، قوانینی است که طراحی شده‌اند تا کارآ بوده، در دسترس همه باشند و اجرای آنها ساده‌تر باشد. در برخی حوزه‌ها، گزارش انجام کسب‌وکار نمرات بالاتری را برای قوانین حمایتی از حقوق سرمایه‌گذاران اختصاص می‌دهد؛ قوانینی همچون مقررات سختگیرانه‌تر برای افشای اطلاعات مربوط به مبادلات طرف‌های وابسته.^{۱۰}

گزارش «انجام کسب‌وکار» چشم‌انداز شرکت‌های داخلی در هر کشور به‌ویژه شرکت‌های کوچک را مورد توجه قرار داده و به ارزیابی قوانینی که در دوره عمر آنها مؤثر هستند می‌پردازد. گزارش سال ۲۰۱۲ اقتصاد کشورها را بر مبنای ۱۰ حوزه مقرراتی رتبه‌بندی می‌کند که عبارتند از شروع کسب‌وکار، کسب مجوزهای ساخت‌وساز، دسترسی به انرژی الکتریکی، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران، پرداخت مالیات‌ها، تجارت خارجی، اجرای قراردادهای و حل‌وفصل ورشکستگی. علاوه بر این، اطلاعات مربوط به مقررات «به‌کارگیری نیروی کار» نیز در این گزارش ارائه شده است.

گزارش «انجام کسب‌وکار» دارای دامنه محدودی است. این گزارش به‌دنبال آن نیست که تمام

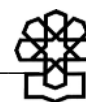
-
1. Getting Electricity
 2. Registering Property
 3. Getting Credit
 4. Protecting Investors
 5. Paying Taxes
 6. Trading Across Borders
 7. Enforcing Contracts
 8. Resolving Insolvency
 9. Employing Workers
 10. Related – party Transactions

هزینه‌ها و مزایای ناشی از یک قانون یا رویه خاص برای جامعه - در مفهوم کلی آن - را محاسبه کند. این گزارش همچنین همه جنبه‌هایی از محیط کسب‌وکار را که برای بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاران اهمیت دارد و یا بر رقابت‌پذیری در اقتصاد مؤثر است ارزیابی نمی‌کند. هدف گزارش این است که یک مبنای واقعی برای اطلاع‌رسانی به تصمیم‌سازان فراهم شود و در عین حال داده‌هایی درباره اثر نهادها و مقررات مربوط به کسب‌وکار بر نتایج فعالیت‌های اقتصادی مانند بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، بخش غیررسمی، فساد اداری، بیکاری و فقر جهت انجام تحقیقات در اختیار می‌گذارد.

با بهره‌گیری از نماگرهای پیش‌گفته، پروژه «انجام کسب‌وکار» روند تغییرات در حوزه قوانین مؤثر در کسب‌وکار را در سرتاسر دنیا دنبال کرده و از سال ۲۰۰۴ تا کنون بیش از ۱۷۵۰ مورد بهبود وضعیت را ثبت کرده است. برخلاف چشم‌انداز منفی بحران مالی و اقتصاد بین‌المللی، سیاستگذاران در سرتاسر جهان به اصلاح قوانین مرتبط با کسب‌وکار در سطح بنگاه پرداخته و در برخی موارد سرعت اصلاحات به‌مراتب بیشتر از گذشته بوده است. این تلاش‌های مستمر پرسش‌هایی را به ذهن متبادر می‌کند: چگونه قوانین مربوط به کسب‌وکار در نقاط مختلف دنیا تغییر کرده‌اند و این تغییرات چگونه بر بنگاه‌ها و اقتصاد کشورها تأثیر گذاشته‌اند؟ توجه به دوره‌های زمانی در گزارش‌های سال‌های گذشته، ابزاری را در اختیار قرار می‌دهد که از آن طریق می‌توان دریافت چگونه محیط مقرراتی کسب‌وکار (با توجه به ثابت ماندن بقیه متغیرها) در اقتصادهای مورد بررسی در ۶ سال گذشته، از سال ۲۰۰۵ تا کنون، تغییر کرده‌اند. (این ابزار جدید با نام «فاصله از پیشگامان» به ارزیابی میزان تغییر در محیط مقرراتی اقتصاد کشور - که توسط گزارش انجام کسب‌وکار صورت می‌گیرد - پرداخته و رتبه‌بندی نهایی در سهولت انجام کسب‌وکار را ارائه می‌دهد. به‌طوری که این ابزار، عملکرد جاری هر اقتصاد را در نماگرهای مختلف، نسبت به همه اقتصادهای مورد بررسی در گزارش «انجام کسب‌وکار» مقایسه می‌کند (برای آگاهی از جزئیات بیشتر به فصل مربوط به سهولت کسب‌وکار و فاصله از پیشگامان مراجعه کنید).

با همه این موارد، همچنان موضوعات ناتمامی برای بررسی درباره اینکه چه قوانینی محدودیت‌های بیشتری ایجاد می‌کنند و چه مجموعه‌ای از اصلاحات مقرراتی تأثیرپذیری بیشتری دارند و اینکه در مجموع این عوامل چگونه در متن یک اقتصاد شکل می‌گیرند در دستور کار قرار دارند. با هدف شناسایی ابعاد مختلف یک پژوهش جدید در این زمینه، گروه Doing Business در نظر دارد تا همایشی را در پاییز سال ۲۰۱۲ برگزار نماید. هدف از برگزاری این همایش، عمق بخشیدن به درک ارتباط بین اصلاح مقررات کسب‌وکار با نتایج اقتصادی وسیع‌تر است.

اجرای پروژه «انجام کسب‌وکار» امکان‌پذیر نبود مگر با کمک سخاوتمندانه و کارشناسی شبکه‌ای



متشکل از ۹ هزار کارشناس محلی شامل وکلا، مشاوران اقتصادی، حسابداران، متصدیان حمل و نقل دریایی، مقامات حکومتی و دیگر متخصصانی که به طور مستمر در فرآیند اداره کردن یا مشاوره دادن درباره الزامات مقرراتی و قانونی مربوط به محیط کسب و کار در ۱۸۳ کشور فعالیت می‌کنند. در اجرای این پروژه همچنین از مشارکت مؤسسات بین‌المللی نیز بهره گرفته شده است.

این پروژه همچنین از نقطه نظرات و توصیه‌های سیاستگذاران و مقامات حکومتی در سراسر دنیا استفاده کرده است. در اینجا ضروری است که از همکاری دولت‌های کره جنوبی، مقدونیه، مکزیک و انگلستان برای در اختیار قراردادن اطلاعات مورد نیاز و بازخوردهای مطالعات موردی انجام شده تشکر کنیم. گروه Doing Business همچنین مایل است که از مشارکت ۶۰ دولت برای ارائه اطلاعات در مورد آخرین اطلاعات قانونی در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ تشکر کند.

جانامیترا دوان^۱

معاون رئیس و سرپرست شبکه توسعه مالی و بخش خصوصی بانک جهانی

خلاصه مدیریتی

در سال گذشته تعداد بی‌سابقه‌ای از دولت‌ها در جنوب صحرای آفریقا محیط مقرراتی اقتصادشان را تغییر داده و آن را برای آغاز و ادامه فعالیت بنگاه‌های داخلی ساده‌تر کردند. در این منطقه که تا ۸ سال پیش توجه اندکی به محیط مقرراتی می‌شد، اصلاحات مقرراتی در فاصله ابتدای تابستان ۲۰۱۰ تا انتهای بهار ۲۰۱۱، محیط کسب و کار در ۳۶ کشور منطقه را ساده‌تر کرد. به عبارت دیگر در این مدت ۷۸ درصد اقتصادهای منطقه اصلاحات مقرراتی انجام دادند که نسبت به میانگین ۵۶ درصدی ۶ سال پیش از آن، رقم قابل توجهی است. اطلاعات موجود نشان می‌دهد تعداد کشورهایی که در منطقه جنوب صحرای آفریقا حداقل اصلاحات را انجام داده‌اند از ۳۳ درصد کشورها در گزارش سال ۲۰۰۶ به ۵۲ درصد در گزارش سال ۲۰۰۸، ۶۳ درصد در گزارش سال ۲۰۱۰ و در نهایت به ۷۸ درصد در گزارش سال ۲۰۱۲ افزایش داشته است.

در سطح بین‌المللی اصلاحات مقرراتی با هدف ساده و مؤثر کردن رویه‌ها بیشتر در حوزه‌های شروع کسب و کار، ثبت مالکیت و کسب مجوزهای ساخت و ساز، دسترسی به انرژی الکتریکی، پرداخت مالیات و تجارت خارجی متمرکز شده‌اند. با این حال تعداد رو به افزایشی از اقتصادها بر انجام اصلاحات برای

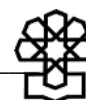
تقویت نهادهای قانونی مانند دادگاه‌ها و نظام‌های حل و فصل ورشکستگی و همچنین تقویت حمایت‌های قانونی از سرمایه‌گذاران و حقوق مالکیت تأکید کرده‌اند. این تغییر مسیر به‌طور مشخص در اقتصادهای با درآمد پایین و متوسط دیده می‌شود زیرا ۴۳ درصد از اصلاحات ثبت شده توسط «پروژه انجام کسب‌وکار» در این کشورها در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۰ به ترتیب بر نماگرهای دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران، اجرای قرارداد و حل و فصل ورشکستگی متمرکز بوده است (نمودار ۱).

در مجموع در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۰ حکومت‌ها در ۱۲۵ کشور ۲۴۵ اصلاح نهادی و مقرراتی انجام داده‌اند که در مقایسه با سال قبل ۱۳ درصد افزایش نشان می‌دهد (کادر ۱). افزایش سرعت برای اصلاح مقررات خبر خوبی برای کارآفرینان در کشورهای در حال توسعه است. با وجود دشواری‌های پیش رو، شروع یک کسب‌وکار در هر شرایطی نویدبخش وضعیت بهتری است. برای اقشار فقیر، مهمترین راه خروج از فقر، شروع یک کسب‌وکار یا یافتن یک شغل است.^۱ در بسیاری از نقاط دنیا فعالیت‌های اقتصادی در ابعاد کوچک و متوسط مهمترین منابع اشتغال‌زایی هستند.^۲ در حال حاضر کارآفرینان در کشورهای در حال توسعه نسبت به هم‌تایان خود در کشورهای با درآمد بالا با موانع بیشتری دست و پنجه نرم می‌کنند که از آن جمله می‌توان به کمبود نیروی انسانی کارآمد و زیرساخت‌های نامناسب اشاره کرد. وجود مقررات دست و پاگیر و نهادهای ناکارآمد که انگیزه‌های ایجاد و توسعه فعالیت‌های اقتصادی را کاهش می‌دهند مشکلات را در این کشورها پیچیده‌تر کرده است.

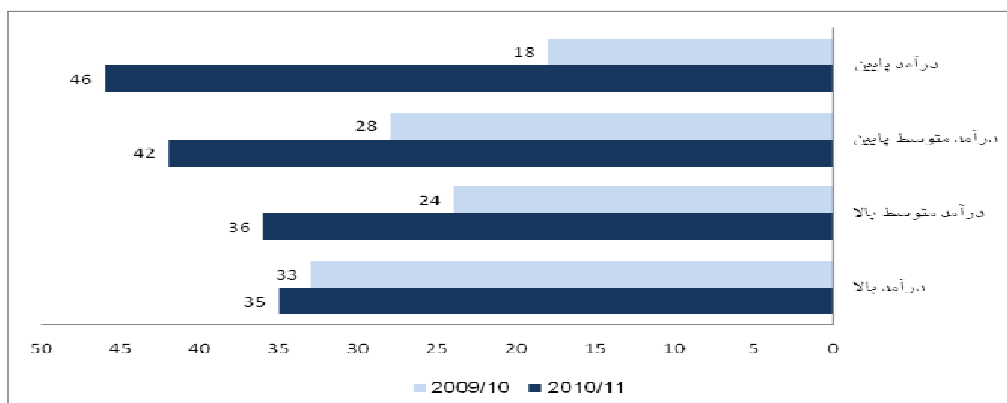
از طریق نماگرهایی که ۱۸۳ اقتصاد را با هم مقایسه می‌کنند، پروژه «انجام کسب‌وکار» تغییرات در مقرراتی که بر ۱۱ حوزه در دوره فعالیت شرکت‌های داخلی تأثیر می‌گذارد را ارزیابی و پیگیری می‌کند. (کادر ۲). بنیان «پروژه انجام کسب‌وکار» بر این مبنا استوار است که انجام فعالیت‌های اقتصادی نیازمند قوانین خوبی است که باید شفاف بوده و در دسترس همه باشند. چنین قوانینی باید کارآمد بوده و بین ابزارهای حفاظت از جنبه‌های مهم یک کسب‌وکار و ممانعت از پیچیدگی‌هایی که هزینه‌های غیرمنطقی به کسب‌وکار تحمیل می‌کنند، تعادل برقرار کنند. آنجا که مقررات مربوط به کسب‌وکار دست و پاگیر و محدودکننده رقابت هستند، موفقیت منوط به آن خواهد بود که با چه کسانی آشنا هستید تا اینکه چه کاری می‌توانید انجام دهید. اما آنجا که پیروی کردن از قوانین نسبتاً ساده‌تر است و به‌سادگی در دسترس کسانی است که می‌خواهند براساس آنها عمل کنند، هر فردی با بهره‌گیری از استعداد و ایده خوب خود می‌تواند در فضای رسمی، یک کسب‌وکار را راه‌اندازی نموده و به توسعه آن بپردازد.

1. Narayan and others 2000.

2. Ayyagari, Demirgüç-Kunt and Maksimovic 2011.



نمودار ۱. روند افزایشی توجه اصلاحات به تقویت نهادهای قانونی و حمایت از حقوق مالکیت



در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۱ توجه کشورها بیشتر به انجام اصلاحات نهادهای قانونی و حمایت از حقوق مالکیت معطوف شده که در مقایسه با سال ۲۰۰۹-۲۰۱۰ کاملاً مشهود است. این مسئله در کشورهای با درآمد پایین بیشتر دیده می‌شود.

کادر ۱. یافته‌های کلیدی گزارش امسال

از مجموع ۴۶ حکومت در جنوب صحرای آفریقا، ۳۶ حکومت محیط مقرراتی اقتصادشان را بهبود بخشیده‌اند که بهترین رکورد از سال ۲۰۰۵ تاکنون در بین مناطق مختلف جغرافیایی است. درحالی که شروع و راه‌اندازی یک کسب‌وکار در این منطقه نسبت به سایر مناطق جغرافیایی همچنان پرهزینه‌ترین و پیچیده‌ترین است با این حال این موضوع یک خبر خوب برای کارآفرینان در منطقه است.

در سطح بین‌المللی ۱۲۵ کشور ۲۴۵ اصلاح را به‌منظور ساده‌تر کردن انجام کسب‌وکار صورت دادند که ۱۳ درصد بیشتر از سال گذشته شده است. در اقتصادهای با درآمد پایین و یا متوسط پایین در مقایسه با سال‌های قبل سهم عمده اصلاحات بر تقویت دادگاه‌ها، نظام‌های حل‌وفصل ورشکستگی و حمایت از سهام‌داران خرد متمرکز بوده است. بهبود روند اصلاح مقررات با استقبال خاص صاحبان کسب‌وکارهای کوچک و متوسط که مهمترین ایجادکنندگان شغل در دنیا هستند روبرو شده است.

با وجود پس‌زمینه بحران اقتصادی و مالی جهانی، کشورهای بیشتری نسبت به سال گذشته به تقویت نظام ورشکستگی خود پرداختند. براین‌اساس ۲۹ اقتصاد اصلاحات مرتبط با نظام حل‌وفصل ورشکستگی را اجرایی کردند که ۱۶ مورد بیشتر از سال قبل و ۱۸ مورد بیشتر از دو سال قبل بود. اقتصادهای با درآمد بالای OECD و یا منطقه آسیای میانه و اروپایی مرکزی بیشترین تعداد اصلاحات مرتبط با نظام حل‌وفصل ورشکستگی را اجرایی کردند بیشترین تعداد اصلاحات در این زمینه را به خود اختصاص داده‌اند.

داده‌های جدید بیانگر اهمیت دسترسی به اطلاعات مربوط به مقررات است. درحالی که در اقتصادهای با درآمد بالای OECD جداول هزینه‌ها، اسناد مورد نیاز و همچنین اطلاعات مربوط به پرونده‌های تجاری و الزامات حل‌وفصل

ورشکستگی به سادگی در دسترس هستند، در کشورهای جنوب صحرائ آفریقا و همچنین خاورمیانه و شمال آفریقا حداقل دسترسی به این اسناد و اطلاعات وجود دارد. روند رو به افزایش راه‌اندازی دولت الکترونیک در نقاط مختلف دنیا فرصت مناسبی را برای افزایش دسترسی به اطلاعات و شفافیت بیشتر فراهم کرده است.

ابزار جدید فاصله از پیشگامان نشان می‌دهد که در طول ۶ سال، ۹۴ درصد از ۱۷۴ اقتصاد بررسی شده محیط مقرراتی کسب‌وکار را تسهیل کرده‌اند. به عبارت دیگر این اقتصادها خود را به پیشگام در نماگرهای مختلف از شروع کسب‌وکار تا حل‌وفصل ورشکستگی که بهترین عملکرد را در تسهیل محیط مقرراتی داشته نزدیک‌تر کرده‌اند.

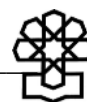
یک رویکرد پایدار و گسترده برای مدیریت قوانین کسب‌وکار در بین ۲۰ اقتصادی که بهترین محیط مقرراتی را فراهم کرده‌اند رواج دارد. این رویکرد همچنین در اقتصادهایی که در ۶ سال گذشته بیشترین میزان پیشرفت نسبت به پیشگامان را داشته‌اند نیز دیده می‌شود. در این چارچوب گزارش امسال تجربه چهار کشور کره جنوبی، مقدونیه، مکزیک و انگلستان را مورد توجه قرار داده است. کره جنوبی به تازگی و پس از ساده کردن فرآیند ورود قانونی، پرداخت مالیات‌ها و اجرای قرارداد به جمع ۱۰ اقتصاد برتر در تسهیل انجام کسب‌وکار پیوسته است. مقدونیه نیز در بین کشورهای قرار دارد که بیشترین تغییر را با هدف تسهیل انجام کسب‌وکار در سال گذشته داشته‌اند.

اقتصادهایی که در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱ بیشترین تغییر برای تسهیل انجام کسب‌وکار را - با حداقل ۳ اصلاح یا بیشتر در چارچوب نماگرهای پروژه - داشته‌اند. به ترتیب عبارتند از: مراکش، مولداوی، مقدونیه، سائوتوم و پرنسیپ، لاتویا، کیپ ورد، سیرالئون، برونڈی، جزایر سلیمان، کره جنوبی، ارمنستان و کلمبیا.

کادر ۲. اندازه‌گیری مقررات از طریق دوره فعالیت یک کسب‌وکار داخلی

رتبه‌بندی تجمعی امسال از سهولت کسب‌وکار براساس مجموعه‌ای از نماگرهاست که مقررات مؤثر بر ۱۰ زمینه در دوره زندگی یک کسب‌وکار را ارزیابی و مقایسه می‌کنند. این ۱۰ زمینه عبارتند از: شروع کسب‌وکار، کسب مجوزهای ساخت‌وساز، دسترسی به انرژی الکتریکی، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران، پرداخت مالیات‌ها، تجارت خارجی، اجرای قراردادها و حل‌وفصل ورشکستگی. «پروژه انجام کسب‌وکار» همچنین مقررات مربوط به به‌کارگیری نیروی کار را نیز بررسی می‌کند، هرچند که این نماگر در رتبه‌بندی امسال تأثیر نداشته است.

«پروژه انجام کسب‌وکار» در برگرنده دو مجموعه کلی داده‌ها و نماگرهاست. مجموعه اول نماگرهایی هستند که بر تقویت حقوق مالکیت و حمایت از حقوق سهام‌داران متمرکز شده و در این چارچوب چگونگی رفتار نظام قضایی براساس قوانین و مقررات مندرج در کتاب‌های قانون با یک سناریوی فرضی را ارزیابی می‌کنند. «پروژه انجام کسب‌وکار» به حقوق مالکیت قوی‌تر و حمایت‌های بیشتر از سرمایه‌گذاران مانند مقررات سختگیرانه‌تر برای افشای اطلاعات مربوط به معاملات طرف‌های وابسته امتیاز بیشتری می‌دهد. مجموعه دوم نماگرها، بر هزینه و کارآیی فرآیندهای قانونی مانند شروع یک کسب‌وکار، ثبت مالکیت و کسب مجوزهای ساخت‌وساز متمرکز است. این مجموعه براساس مطالعات موردی مربوط به بهره‌وری و از دیدگاه صاحبان کسب‌وکار؛ تعداد مراحل، هزینه و زمان مرتبط با هر اقدام متناسب با قوانین مربوط را اندازه‌گیری می‌کنند. هر یک از تعاملات شرکت با طرف‌های بیرونی مانند نهادهای حکومتی یک مرحله به حساب می‌آید. برآوردهای هزینه براساس جداول هزینه رسمی محاسبه می‌شوند. برای دریافت توضیحات بیشتر در مورد جزئیات به روش شناسی پروژه و فصل «درباره پروژه کسب‌وکار: اندازه‌گیری برای تأثیرگذاری» مراجعه کنید.



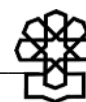
براساس یافته‌های گزارش امسال، کارآفرینان در کشورهای درحال توسعه با یک محیط مقرراتی روبرو هستند که به نسبت میانگین کشورهای با درآمد بالای عضو OECD کمتر پشتیبان کسب‌وکار است. این امر به مفهوم فرآیندهای رویه‌ای بیشتر و پرهزینه‌تر برای شروع کسب‌وکار، کسب مجوزهای ساخت‌وساز، ثبت مالکیت، تجارت خارجی و پرداخت مالیات‌هاست. هزینه دسترسی به انرژی الکتریکی، نماگر جدیدی که در گزارش امسال در رتبه‌بندی کشورها تأثیر داشته، به‌طور میانگین در منطقه جنوب صحرای آفریقا بیش از ۵۴۰۰ درصد درآمد سرانه در این منطقه است درحالی که میانگین هزینه در این منطقه در کشورهای با درآمد بالای عضو OECD نزدیک به ۹۳ درصد درآمد سرانه در این منطقه است. در چارچوب این نماگر کشورهای منطقه اروپای شرقی و آسیای میانه به نسبت دیگر مناطق دنیا با پیچیدگی‌های رسمی کمتری برای طی فرآیندهای اداری مواجهند. با وجود موارد بالا موضوع اصلی تنها فرآیندهای پیچیده و رفت و آمدهای اداری نیست، چنانچه دغدغه یک محیط مقرراتی پشتیبانی از انجام کسب‌وکار نباشد این امر به معنی ضعف حمایت‌های قانونی از سرمایه‌گذاران و قوانین مرتبط به وثایق و ضعیف بودن نهادهای اجرایی مانند دادگاه‌ها، ادارات اعتباری و ثبت وثایق خواهد بود. سیاستگذاران در سراسر دنیا به نقش کارآفرینان در ایجاد فرصت‌های اقتصادی برای خودشان و دیگران واقفند و در اکثر مواقع اقداماتی را برای بهبود فضای سرمایه‌گذاری و افزایش رشد بهره‌وری در دستور کار قرار می‌دهند. سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی مانند بنادر، جاده‌ها و ارتباطات به‌عنوان عناصر حیاتی توسعه بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته‌اند. به همین ترتیب در یک اقتصاد جهانی با پیچیدگی‌های روزافزون، سرمایه‌گذاری در امر آموزش و کارآموزی بسیار مهم است و طبیعی است که به ثمر نشستن چنین سرمایه‌گذاری‌هایی زمانبر است. با وجود موارد گفته شده اقتصادهایی که از وضعیت درحال توسعه به جمع کشورهای با درآمد بالا اضافه شده‌اند اقداماتی فراتر از تقویت مهارت‌ها و توانایی‌های نیروی کار انجام داده‌اند. یکی از ابزارهای بسیار مهم در اختیار سیاستگذاران برای ترغیب کارآفرینان، به‌وجود آوردن یک محیط مقرراتی هدایت‌کننده به سمت رشد و خلاقیت کسب‌وکار است؛ محیطی که بیشتر از آنکه محدودیت ایجاد کند مشوق باشد.

در مجموع، فرآیندهای مقرراتی کارآتر معمولاً در کنار نهادهای قانونی قوی و حمایت‌های بیشتر از حقوق مالکیت دیده می‌شوند. در اینجا یک همسویی بین قدرت نهادهای قانونی و حمایت‌ها از حقوق مالکیت (که با استفاده از مجموعه نماگرهایی مانند دریافت اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران، اجرای قراردادهای حل‌وفصل ورشکستگی محاسبه می‌شود) و پیچیدگی‌ها و هزینه‌های فرآیندهای رویه‌ای (که

با استفاده از مجموعه نماگرهایی مانند شروع یک کسب‌وکار، کسب مجوزهای ساخت‌وساز، دسترسی به انرژی الکتریکی، ثبت مالکیت، تجارت خارجی و پرداخت مالیات‌ها محاسبه می‌شود) وجود دارد. از منظر پشتیبانی از محیط کسب‌وکار، کشورهای با درآمد بالای عضو OECD (با رتبه میانگین ۳۰ در نماگرهای ده‌گانه) در هر دو معیار (قوی بودن نهادهای قانونی و هزینه کم رویه‌های مقرراتی) در وضعیت بهتری نسبت به بقیه کشورهای دنیا قرار داشته و کشورهای جنوب صحرای آفریقا (با رتبه میانگین ۱۳۷ در نماگرهای ده‌گانه) و جنوب آسیا (با رتبه میانگین ۱۱۷ در نماگرهای ده‌گانه) ضعیف‌ترین نهادهای حقوقی و پیچیده‌ترین فرآیندهای رویه‌ای را دارند. برخی مناطق هم از روند عمومی فاصله گرفته‌اند. برای مثال خاورمیانه و شمال آفریقا (با رتبه میانگین ۹۳ در نماگرهای ده‌گانه) منطقه‌ای است که در ۶ سال گذشته بیشترین تلاش‌ها را در ساده‌سازی رویه‌ها داشته است. امروزه اقتصادهای این منطقه آمیزه‌ای از نهادهای قانونی نسبتاً ضعیف و فرآیندهای رویه‌ای نسبتاً کارآ به وجود آورده‌اند. برخلاف منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، در منطقه اروپای شرقی و آسیای میانه (با رتبه میانگین ۷۷ در نماگرهای ده‌گانه) نهادهای قانونی تقریباً قوی‌تر بوده و رویه‌های مقرراتی کارآیی کمتری دارند. در این منطقه در ۶ سال گذشته عمده اقدامات بر تقویت نهادهای قانونی و حمایت از سرمایه‌گذاران متمرکز بوده است، موضوعی که در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا کمتر به آن توجه شده و تمرکز بر ساده‌سازی رویه‌ها بوده است.

فرصت‌هایی برای دسترسی بیشتر به اطلاعات درباره مقررات کسب‌وکار

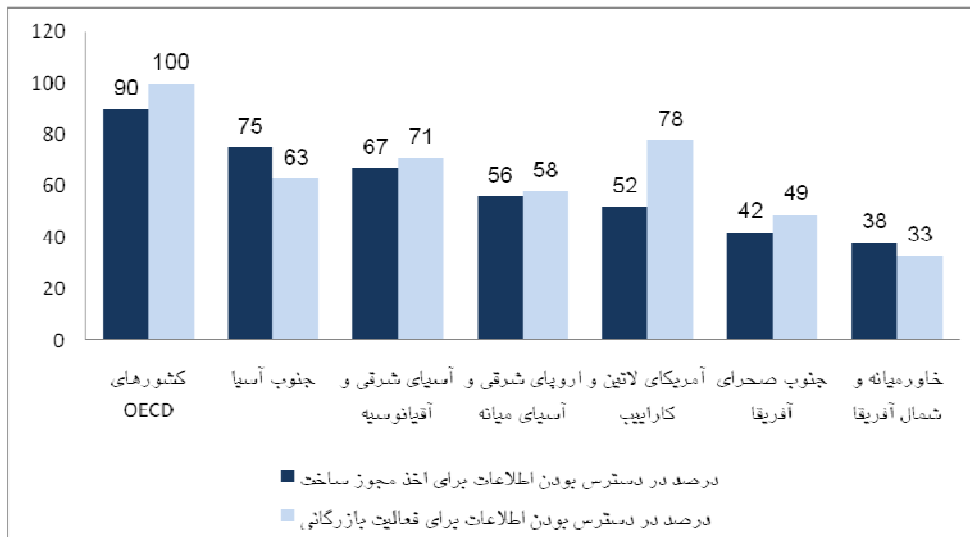
نهادهای قانونی نقشی کلیدی در توسعه بخش خصوصی ایفا می‌کنند. دادگاه‌ها، مراجع ثبت، سازمان‌های مالیاتی و ادارات اطلاعات اعتباری برای فعال شدن بازار حیاتی هستند. هر اندازه که این نهادها کارآمد و شفاف باشند بیشتر به درد اقتصاد می‌خورند. حکومت‌ها در اقصی نقاط دنیا، بدون در نظر گرفتن سطح درآمد ملی، برای افزایش کارآیی فرآیندها و نهادها بیش از پیش از فناوری استفاده می‌کنند. بیش از ۱۰۰ کشور از ۱۸۳ کشور ارزیابی شده توسط «پروژه انجام کسب‌وکار» از سیستم‌های الکترونیکی برای ارائه خدمات مختلف از ثبت شرکت گرفته تا ترخیص در گمرک و تشکیل پرونده در دادگاه استفاده می‌کنند. این موضوع به صرفه‌جویی در هزینه و زمان برای صاحبان کسب‌وکار و همین‌طور دولت کمک می‌کند. این امر همچنین فرصت‌های جدیدی را برای افزایش شفافیت، تسهیل دسترسی به اطلاعات و در نهایت سهولت پیروی از قانون فراهم می‌کند. با این حال همه اقتصادها از مزایای



فرصت‌های به‌وجود آمده توسط فناوری‌های جدید برای رفع موانع استفاده نمی‌کنند. در برخی مواقع هم محدودیت‌های مالی و اولویت‌های بودجه‌ای مانع از به‌کارگیری آخرین فناوری‌ها برای بهبود کیفیت ارائه خدمات عمومی می‌شود.

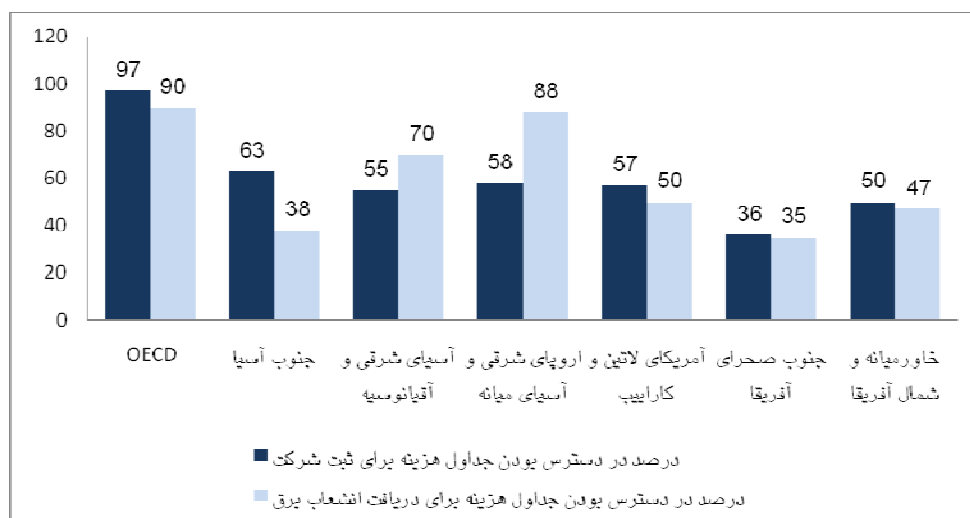
گزارش امسال به بررسی این موضوع پرداخت که صاحبان کسب‌وکار تا چه اندازه به اطلاعاتی (مانند مدارک و الزامات بازرگانی، جداول هزینه شروع یک فعالیت اقتصادی، مجوزهای ساخت و اتصال یک انشعاب برق) که برای پیروی از قوانین ضروری است دسترسی دارند. از آنجا که برخی اقتصادها فاقد زیرساخت‌های اطلاعات و ارتباطات توسعه‌یافته هستند، گزارش امسال این موضوع را مورد بررسی قرار داد که آیا این اقتصادها از دیگر ابزارها برای اطلاع‌رسانی در مورد اطلاعات یاد شده استفاده می‌کنند. برای مثال آیا جداول هزینه در تابلو اعلانات دستگاه ذیربط نصب شده است و یا اطلاع‌رسانی عمومی شده است. یافته‌های گزارش بسیار چشمگیر است. بیشتر اقتصادها در مناطق جنوب صحرای آفریقا و خاور میانه و شمال آفریقا دسترسی به اطلاعاتی از این قبیل نیازمند ملاقات با یک مقام رسمی است. در همه کشورهای با درآمد بالای عضو OECD همه الزامات مربوط به اسناد بازرگانی به‌صورت آنلاین در دسترس است و یا به اطلاع عموم رسیده است. در مورد مشابه در خاورمیانه و شمال آفریقا تنها در حدود ۳۰ درصد از اقتصادهای منطقه و در جنوب صحرای آفریقا در کمتر از ۵۰ درصد اقتصادهای منطقه اطلاعات در دسترس متقاضیان وجود دارد. در مورد الزامات اسنادی برای کسب مجوزهای ساخت‌وساز نیز تنها در حدود ۴۰ درصد از اقتصادهای این دو منطقه اطلاع‌رسانی عمومی صورت گرفته است. در بعد عملی می‌توان تفاوت را در متوسط تعداد روزهایی که باید صرف واردات کالا شود مشاهده کرد. در اقتصادهایی که میزان دسترسی به اطلاعات مربوط به اسناد بازرگانی بالاتر است به‌طور متوسط ۲۱ روز برای واردات زمان لازم است در صورتی که در دیگر اقتصادها به‌طور متوسط باید ۴۱ روز زمان صرف شود. سهولت دسترسی به اطلاعات به این معنی است که اطلاعات مورد نظر یا در سایت اینترنتی دستگاه‌های ذیربط موجود است و یا از روش‌های دیگر به اطلاع عموم رسیده است. به‌عبارت دیگر برای دسترسی به اطلاعات نباید نیازی به ملاقات یک مقام رسمی باشد (نمودار ۲).

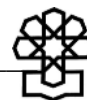
نمودار ۲. دسترسی به الزامات اسنادی برای کسب مجوزهای ساخت و ساز و تجارت خارجی



دسترسی ساده‌تر به جداول هزینه و هزینه‌های پایین‌تر معمولاً با هم اتفاق می‌افتند. در اقتصادهایی که جداول هزینه به سادگی در دسترسند متوسط هزینه‌های قانونی برای شروع یک کسب‌وکار هزینه‌ای معادل ۱۸ درصد درآمد سرانه است در حالی که در دیگر کشورها این موضوع به‌طور متوسط ۶۶ درصد درآمد سرانه هزینه دربردارد. نمودار ۳ تفاوت مناطق مختلف جغرافیایی را در رابطه با در دسترس بودن جداول هزینه برای ثبت شرکت و دریافت انشعاب برق نشان می‌دهد.

نمودار ۳. دسترسی آسانتر به جداول هزینه





علاوه بر اطلاعاتی که صاحبان کسب و کار برای پیروی از قانون نیاز دارند نهادهایی مانند دادگاهها هم اطلاعاتی در اختیار قرار می‌دهند که به افزایش شفافیت در بازار کمک می‌کند. به منظور ایجاد روابط جدید، توسعه بازارها و ترغیب سرمایه‌گذاران به سرمایه‌گذاری دادگاههای کارآمد و منصف برای اعتمادسازی در محیط کسب و کار نقشی کلیدی دارند. با این حال نقش دادگاهها در یک فرآیند کارآمد اجرای قرارداد تنها به این موضوع ختم نمی‌شود. یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که در نزدیک به ۷۵ درصد از کشورها (در یک نمونه ۱۵۱ کشوری) دادگاهها براساس قانون ملزمند که آغاز فرآیند حل و فصل ورشکستگی را به صورت عمومی اطلاع‌رسانی کنند.

کادر ۳. کلیاتی از روند انجام اصلاحات مقرراتی در دنیا در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱

در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱ در جنوب صحرای آفریقا اقداماتی برای بهبود محیط مقرراتی فعالیت فعالان اقتصادی محلی از طریق انجام اولین بازبینی توسط یک نهاد هماهنگ‌کننده قوانین تجاری منطقه‌ای صورت گرفت. اصلاح قانونی توسط سازمان هماهنگ‌سازی قوانین کسب‌وکار در آفریقا (OHADA)^۱ صورت گرفت و پس از اجماع ۱۶ کشور عضو در مرحله اول ضمن ساده‌سازی ورود قانونی فعالان اقتصادی به محیط کسب‌وکار، قوانین مربوط به مبادلات مالی دارای وثیقه تقویت شد. در مجموع در جنوب صحرای آفریقا اقدامات گسترده‌ای برای انجام اصلاحات مقرراتی در دستور کار قرار گرفته است. در این منطقه ۱۳ کشور اصلاحاتی را برای تسهیل وضعیت در ۳ نماگر یا بیشتر انجام دادند که از این‌جمله می‌توان به کشورهای برونڈی، لیبیریا و سیرالئون (که به تازگی از منازعات داخلی رهایی یافته‌اند) اشاره کرد. آفریقای جنوبی قانون جدید ثبت شرکت‌ها و همچنین یک رویه تازه برای تسهیل فرآیند بازسازی شرکت‌های آسیب‌دیده از مشکلات اقتصادی را اجرایی کرد.

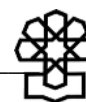
با وجود پس‌زمینه‌های بحران مالی و اقتصادی جهانی، ایجاد تغییرات در نظام‌های حل‌وفصل ورشکستگی در میان کشورهای اروپایی و همچنین اقتصادهای با درآمد بالای عضو OECD در دیگر مناطق ادامه یافت. در سطح بین‌المللی ۲۹ کشور در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱ نظام‌های حل‌وفصل ورشکستگی خود را اصلاح کردند که نسبت به سال‌های گذشته بی‌سابقه بود. از جمله این کشورها می‌توان به اتریش، دانمارک، فرانسه، ایتالیا، لهستان، اسلونی، سوئیس، بلغارستان، لاتویا، لیتوانی، مقدونیه، مولدوا، مونتنگرو، رومانی، صربستان و اوکراین اشاره کرد. ایسلند الزامات کسب موافقت افراد مرتبط در معاملات را تقویت کرد و یونان، پرتغال و اسپانیا مراحل راه‌اندازی یک کسب‌وکار را ساده‌تر کردند.

در دیگر مناطق سرعت انجام اصلاحات مقرراتی غیرمنتظره بود. ۶۱ درصد اقتصادها در خاورمیانه و شمال آفریقا به اجرای تغییرات قانونی برای تسهیل انجام کسب‌وکار دست زدند. در منطقه آمریکای لاتین و کارائیب هر یک از سه کشور پیشرو در تسهیل انجام کسب‌وکار؛ شیلی، پرو و کلمبیا؛ در سه نماگر اصلاحاتی را انجام دادند، اما تغییر خاصی در دیگر کشورها رخ نداد.

در این دوره مالزی پیشتاز منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه بود که ضمن فراهم آوردن امکانات برای تشکیل پرونده‌ها به صورت الکترونیکی در دادگاه‌ها و ایجاد دادگاه‌های تخصصی مدنی و تجاری در کوالالامپور، اقدام به ادغام مراجع ثبت شرکت، مالیاتی، تأمین اجتماعی و صندوق اشتغال در مرحله راه‌اندازی یک کسب‌وکار در چارچوب یک مرکز خدمات جامع^۲ نمود. برخی دولت - جزیره‌های کوچک مانند جزایر سلیمان، تونگا و وانواتو اصلاحاتی را در ۳ نماگر یا بیشتر به انجام رساندند که اکثراً با حمایت مالی برخی نهادها صورت گرفت. در جنوب آسیا سرعت روند تغییرات شبیه سال گذشته بود و سریلانکا و بوتان فعال‌تر از بقیه بودند. سریلانکا ضمن ایجاد تغییرات مالیاتی، الزامات افشای اطلاعات در معاملاتی که تعارض منافع وجود دارد را تقویت کرد. بوتان هم اقدام به ایجاد مرجع عمومی ثبت اطلاعات اعتباری نمود و فرآیند راه‌اندازی یک کسب‌وکار را بهبود بخشید.

۱. Organization for Harmonization of Business laws in Africa؛ این سازمان در سال ۱۹۹۳ به ابتکار ۱۴ کشور مناطق غربی و مرکزی آفریقا ایجاد شد.

2. One-stop-shop



چگونه بیست اقتصاد برتر مقررات کسب‌وکار را مدیریت می‌کنند؟

بیست اقتصاد برتر که یک محیط مقرراتی با بیشترین میزان پشتیبانی از فعالیتهای اقتصادی را ایجاد کرده‌اند عبارتند از: سنگاپور، هنگ‌کنگ، نیوزلند، ایالات متحده آمریکا، دانمارک، نروژ، انگلستان، کره جنوبی، ایسلند، ایرلند، فنلاند، عربستان سعودی، کانادا، سوئد، استرالیا، گرجستان، تایلند، مالزی، آلمان و ژاپن. همان‌طور که در بخش‌های دیگر این گزارش هم آمده رتبه یک اقتصاد در سهولت انجام کسب‌وکار گویای همه موارد درباره محیط کسب‌وکار آن اقتصاد نیست. نماگرهای مطرح شده همه عناصر اصلی انجام کسب‌وکار مانند شرایط کلان اقتصادی، اندازه بازار، مهارت‌های نیروی کار و امنیت اقتصادی را محاسبه نمی‌کنند، اما این نماگرها برخی از ویژگی‌های کلیدی محیط نهادی و قانونی که برای بنگاه‌ها مهم هستند را ارزیابی می‌کند. این ۲۰ اقتصاد برتر تاکنون با کارآیی بالایی هم نسبت به تسهیل فرآیندها در مراحل اداری و رویه‌ای مانند شروع یک کسب‌وکار و یا کسب مجوزهای ساخت‌وساز اقدام کرده‌اند و هم به تقویت حمایت‌های قانونی از حق مالکیت پرداخته‌اند. این کشورها همچنین به‌صورت دوره‌ای مقررات مربوط به کسب‌وکار را در چارچوب برنامه‌های گسترده‌تر برای افزایش رقابت‌پذیری و بهره‌گیری از مزایای فناوری‌های نو در قالب دولت الکترونیک بازبینی و روزآمد کرده‌اند.

در دو دهه گذشته بخشی از این اقتصادها با مشکلاتی دست و پنجه نرم می‌کردند که امروزه بسیاری از کشورهای با درآمد پایین با آنها مواجهند. ثبت مالکیت در نروژ مثال خوبی به‌شمار می‌رود. برای اصلاح این وضع در گام اول آنها دپارتمان‌های زمین و اطلاعات نقشه‌برداری را با هم ادغام کردند و پس از آن اطلاعات پلاک‌های ثبتی را دیجیتالی کردند. در سال ۲۰۰۲ قانون ۵۰ ساله انتقال زمین اصلاح شد و در نهایت براساس الزامات قانونی ثبت آنلاین املاک از سال ۲۰۰۸ اجرایی شد.

در دهه ۱۹۸۰، سوئد اقدام به بازبینی نظام‌مند همه قوانین کرد و کلیه الزامات غیرمنطقی در چارچوب برنامه «گیولوتاین»^۱ حذف شدند. مکزیک هم اقدام مشابهی را در دهه ۱۹۹۰ انجام داد. در کره جنوبی با ایجاد شورای ملی رقابت‌پذیری مستقر در ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۰۸، اصلاح مقررات به‌عنوان یکی از ۴ ستون اصلی بهبود شرایط رقابت‌پذیری در کشور در کنار نوآوری بخش عمومی، تشویق سرمایه‌گذاری و پیشرفت نهادی و قانونی معرفی شد. پس از بررسی مقررات کسب‌وکار، شورا متوجه شد که از سال ۱۹۹۸ به بعد ۱۵ درصد قوانین بازنگری نشده‌اند. شورا در نهایت بیش از ۶۰۰

1. Guillotine

رویه و بخشنامه اداری از میان ۳۵۰۰ قانون موجود را لغو کرد. برای اطلاعات بیشتر به مطالعه موردی کره جنوبی مراجعه کنید. امروزه سیاستگذاران در برخی کشورها اصلاح قوانین را یک امر مستمر می‌دانند و به همین دلیل کمیته‌ها و مراکز اختصاصی ایجاد کرده‌اند. اکتال^۱ در هلند و «برنامه اجرای مقررات کارآمدتر»^۲ در انگلستان نمونه‌ای از این مراکز هستند. این مراکز نه تنها به‌طور دائم به ارزیابی مقررات موجود می‌پردازند، بلکه توجه روزافزونی به مدیریت مقررات جدید دارند.

براساس گزارش دولت انگلستان، در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ به دلیل اجرای یک برنامه اصلاحی، بار ناشی از تبعیت از قوانین کسب‌وکار در این کشور به میزان ۲۵ درصد کاهش یافت.^۳ این میزان معادل ۳ میلیارد و ۵۰۰ میلیون پوند عدم هزینه‌کرد بنگاه‌ها بوده است.

در این چارچوب ابتکارهای جدیدی در راه است که در این میان می‌توان به روش‌های «Red Tape Challenge»^۴ و «One-in, One-out»^۵ اشاره کرد. در این راستا اتحادیه اروپا نیز کاهش ۲۵ درصدی بار ناشی از مسئولیت‌های اداری که بر صاحبان بنگاه‌ها تحمیل می‌شود را در دستور کار قرار داده است. اصل بنیادین این است که باید از مقررات هوشمند بهره‌گرفت رویه‌های دست و پاگیر و پرهزینه که به ظرفیت‌های نوآوری و رشد بخش خصوصی آسیب می‌زند را نادیده گرفت و در همین حال به مقررات باقیمانده تا زمانی که نقش مثبتی ایفا می‌کنند بها داد.^۶

اقدامات دیگر در راستای هدف مشترک تدوین و اجرای قوانین کارآمد به‌منظور کاهش حداکثری هزینه‌ها برای صاحبان کسب‌وکار است. دولت سوئد به تازگی «مرکز تحلیل سیاست‌های رشد سوئد» را راه‌اندازی کرد تا از این طریق تأثیر قوانین در سطح بنگاه را بررسی کند.^۷ کانادا و ایالات متحده آمریکا نیز ارزیابی تأثیر قوانین را آغاز کرده‌اند تا از تحمیل هزینه‌های غیرضروری به جامعه جلوگیری کنند. در همه سطوح، توجه بسیار زیادی به شفاف‌سازی می‌شود. حکومت‌ها در تلاشند تا مقررات

1. Actal

2. Better Regulation Executive

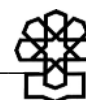
3. Nineteen U.K. Government Departments Participated in the Program, Which Started with an Extensive Quantification Exercise in the Summer of 2005. In May 2010 the Target was Met: a Total Cost Reduction for Businesses of L3.5 Billion. Based on this Experience, a New Target was set: to Cut the Ongoing Costs of Regulation by Another L6.5 Billion by 2015 (<http://www.bis.gov.uk>).

۴. ممانعت از انباشت قوانین در مورد یک موضوع از مهمترین اهداف این بخش از برنامه است.

۵. براساس این برنامه دستگاه‌های پیشنهاددهنده قوانین موظفند در صورت تحمیل هزینه جدید به مخاطبان قانون پیشنهادی، راهکاری پیشنهاد کنند که به همان اندازه از هزینه‌های موجود در دیگر قوانین کاسته شود. به عبارت دیگر مجموع هزینه‌ها نباید از میزان کنونی بیشتر شود.

6. European Commission, 2011.

7. The Assignment was to Compile the Latest Research Findings on Regulatory Burden, Regulatory Simplification and Regulatory Impact on Business and to Examine What Effects Direct and Indirect Costs have on Businesses and the Economy (Swedish Agency for Growth Policy Analysis, 2010).



کسب‌وکار و فرآیندهای رویه‌ای را بیشتر از گذشته در دسترس همگان قرار دهند و در این مسیر از امکانات دولت الکترونیک بهره می‌گیرند. دولت انگلستان برای دریافت نقطه نظرات درباره پیشنهادات قانونی به روی پایگاه اینترنتی «برنامه اجرای مقررات کارآمدتر» فراخوان داده است.^۱ کانادا و ایالات متحده آمریکا دستورالعمل‌های فرآیند ارزشیابی قوانین را براساس تحلیل هزینه - فایده مقررات جدید منتشر می‌کنند.

تفاوت در عملکرد کسب‌وکار در نقاط مختلف دنیا

کشورهایی که به‌صورت مستمر و اغلب برای دهه‌های متمادی، قوانین و مقررات را اصلاح می‌کنند با دیگر کشورها در همه ۱۰ نماگر مورد بررسی پروژه مقایسه می‌شوند. حفظ روند مستمر اصلاح قوانین در همه نماگرهای مورد بررسی در این کشورها بیانگر راهبرد جامع و مداوم آنها در مورد قوانین کسب‌وکار است. اما این روند در همه کشورها دیده نمی‌شود. در بسیاری از کشورها میزان حمایت قوانین و مقررات از کسب‌وکار به شکل قابل توجهی از نماگری به نماگر دیگر متفاوت است.

این امر در مقایسه‌هایی که بین میانگین رتبه ۳ نماگر بهتر و میانگین رتبه ۳ نماگر بدتر یک اقتصاد انجام شده به‌خوبی نمایش داده می‌شود. (نمودار ۴) برای مثال میانگین رتبه ۳ نماگر بهتر کشور مالزی (دریافت اعتبار، حمایت از سهام‌داران و تجارت خارجی) ۱۱ است درحالی که میانگین رتبه ۳ نماگر ضعیف این کشور (کسب مجوزهای ساخت‌وساز، دسترسی به انرژی الکتریکی و ثبت مالکیت) ۷۷ است.

در برخی اقتصادها این انحراف از میانگین به‌دلیل تمرکز بر انجام اصلاحات سریع در برخی از نماگرها بوده است. یکی از این نماگر شروع کسب‌وکار است. بیش از ۸۰ درصد از اقتصادهایی که از سال ۲۰۰۳ تاکنون در چارچوب این پروژه ارزیابی شده‌اند، شرایط ثبت شرکت را ساده‌تر کرده‌اند. مصر یکی از این کشورهاست که فرآیند ثبت شرکت در آنجا به‌دلیل وجود یک مرکز خدمات جامع کارآمد بسیار ساده و بی‌دردسر انجام می‌شود. اما در همین کشور کسب مجوزهای ساخت‌وساز ۷ ماه به طول می‌انجامد و حل‌وفصل اختلافات تجاری در نماگر اجرای قرارداد در نظام قضایی مصر به‌طور متوسط حدود ۳ سال به طول می‌انجامد. درحالی که میانگین رتبه ۳ نماگر بهتر مصر (شروع کسب‌وکار، دریافت اعتبار و تجارت خارجی) ۵۴ است میانگین رتبه ۳ نماگر ضعیف این کشور (کسب مجوزهای ساخت‌وساز، پرداخت مالیات‌ها و اجرای قرارداد) ۱۴۹ است.

1. <http://www.businesslink.gov.uk>.

درواقع اصلاحاتی که منجر به ساده‌سازی فرآیند ایجاد کسب‌وکار شده در اولویت دستور کار بسیاری از کشورها بوده‌اند. این امر به‌ویژه در کشورهای عضو بازارهای مشترک مانند اتحادیه اروپا مشاهده می‌شود که اصولاً ایجاد شرکت در نهایت سادگی و در هر کدام کشورهای عضو اتحادیه صورت می‌گیرد. با گذشت زمان اصلاحات مقررات کسب‌وکار بیشتر از گذشته در کشورهای با درآمد پایین و با درآمد متوسط پایین انجام شده است. بسیاری از آنها از طریق همکاری‌های آموزشی بین سیاستگذاران در سراسر دنیا صورت گرفته است. هر ساله مقامات ثبت شرکت‌ها از ۳۱ اقتصاد و کشور برای تبادل نظر در مورد چالش‌ها و راهکارها گرد هم می‌آیند.^۱ هم‌اکنون نمایندگانی از کانادا که رتبه سوم ثبت شرکت در دنیا را داراست، مشغول ارائه خدمات مشاوره به طیف مختلفی از کشورها از اندونزی تا پرو هستند. راستای همین تلاش‌هاست که در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱، ۵۳ اقتصاد شروع کسب‌وکار را ساده‌تر کردند (نمودار تعداد اصلاحات) و از سال ۲۰۰۵ تاکنون تعداد کشورهایایی که ثبت یک شرکت را در کمتر از ۲۰ روز انجام می‌دهند از ۴۱ کشور به ۹۸ کشور افزایش یافته است (نمودار ۵).

بهبود مقررات کسب‌وکار دشوار و زمانبر است به‌ویژه اگر تغییرات نیازمند مداخله مقامات در سطوح فراملی^۲ و یا تغییر قوانین پایه باشد. چنین تغییراتی نیازمند بده - بستان‌های پیچیده سیاسی است. در این موارد ممکن است فشارهای بیرونی از طریق مصوبات در قوه مقننه چاره‌ساز باشد. جای تعجب نیست که زمان بروز بحران به‌عنوان یک فرصت برای انجام اصلاحات مورد تأکید قرار گرفته است. با وجود پس‌زمینه بحران مالی و اقتصاد جهانی، در سه سال گذشته تعداد اصلاحات در حوزه حل‌وفصل ورشکستگی به‌ویژه در اروپا و کشورهای با درآمد بالای عضو OECD رو به افزایش بوده است.^۳ در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱، ۲۹ اقتصاد در سراسر دنیا نظام حل‌وفصل ورشکستگی خود را اصلاح کردند که این تعداد به نسبت سال‌های قبل یک رکورد محسوب می‌شود. اغلب این اقتصادها بر بهبود شرایط بازسازی^۴ شرکت متمرکز شدند تا امکان حفظ شرکت‌های قادر به ادامه فعالیت را فراهم کنند.

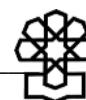
تفاوت بین نماگرهای بررسی شده در پروژه «انجام کسب‌وکار» یک فرصت مناسب را برای سیاستگذاران علاقمند به انجام اصلاحات فراهم می‌کند. نمودار ۶ تعداد اصلاحات انجام شده در هر نماگر را نشان می‌دهد. جای تعجب نخواهد داشت اگر بگوییم نماگرهای مختلف مورد بررسی بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند. برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهد که اگر این اصلاحات با مقررات کارآمد مربوط به سایر

۱. برای اطلاعات بیشتر به پایگاه اینترنتی این همایش www.corporateregistersforum.org مراجعه کنید

2. Sub-national

3. See also World Bank, 2009a, 2010a.

4. Reorganization



نماگرها ترکیب شوند، اصلاح مقررات مربوط به نماگرهای پروژه انجام کسب‌وکار تأثیراتی فراتر از اهداف برنامه خواهند داشت. برای مثال، زمانی که هندوستان ساختار محدودکننده اعطای مجوز حاکم بر ثبت شرکت را حذف کرد، مزایای آن بیشتر در ایالاتی به چشم آمد که قوانین کار منعطف‌تری داشتند. در این ایالت‌ها میزان ستانده واقعی^۱ ۱۷/۸ درصد بیشتر از دیگر ایالت‌ها افزایش یافت.^۲ در مکزیک پژوهشگران دریافتند که اصلاح یک مجوز در شهرداری‌های همه ایالت‌ها، ثبت شرکت را به میزان ۵ درصد و نرخ اشتغال را به میزان ۲/۲ درصد افزایش داده است.^۳ این تأثیر در ایالت‌هایی که با فساد کمتری مواجه بودند و اداره آنها به روش بهتری انجام می‌شود بیشتر مشاهده شد.^۴

فراتر از این نمونه‌های خاص کشوری، تحلیل‌های بین‌کشوری نشان می‌دهد که تنها ۱۰ روز کاهش در مدت زمان شروع کسب‌وکار به ۳ دهم درصد افزایش نرخ سرمایه‌گذاری در کشورهای فقیر و ۳۶ صدم درصد افزایش در نرخ تولید ناخالص ملی اقتصادهای پیشرفته منجر شده است.^۵ مطالعه دیگری به تأثیر هم‌افزایانه بین اصلاحات نهادی (برای کاهش هزینه‌های تولیدات با کیفیت) و اصلاحات تجاری اشاره می‌کند. در بسیاری از کشورهای درحال توسعه تولید محصولات با کیفیت یکی از پیش‌شرط‌ها برای پیوستن به جمع شرکت‌های صادرکننده است. ناکارآمدی‌های نهادی باعث افزایش هزینه تولید کالای با کیفیت می‌شوند و در نتیجه تأثیر مثبتی که تسهیل تجاری بر افزایش درآمد خواهد داشت را محدود می‌کنند.^۶

پرکردن شکاف؛ روند جهانی برای به‌وجود آوردن یک محیط مقرراتی پشتیبان کسب‌وکار

سیاستگذاران اغلب به رتبه‌های نسبی که اقتصادها را در یک مقطع زمانی با هم مقایسه می‌کند توجه می‌کنند، اما آنها همچنین توجه روزافزونی به بهبودهای رخ داده در یک اقتصاد در یک دوره زمانی دارند. در هر دو مورد، نتایج به‌دست آمده در سال‌های اخیر امیدوارکننده‌اند. در ۶ سال گذشته سیاستگذاران ۱۶۳ کشور مقررات داخلی را به نفع انجام کسب‌وکار اصلاح کرده‌اند. آنها اقدام به کاهش موانع ورود قانونی به یک کسب‌وکار، بهره‌برداری و در نهایت خروج از آن نموده و حمایت حقوق مالکیت و سرمایه‌گذاران را تقویت کرده‌اند. تنها تعداد کمی از کشورها در جهت خلاف این مسیر حرکت کرده‌اند. جمهوری بولیواری ونزوئلا و زیمبابوه بیشترین حرکت معکوس برای کاستن از پشتیبانی‌های

1. Real Output

2. Aghion and Others, 2008.

3. Bruhn, 2011.

4. Kaplan, Piedra and Seira, 2007.

5. Eifert, 2009.

6. Rauch, 2010.

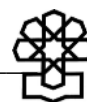
قوانین و مقررات از کسب‌وکار را به اجرا گذاشته‌اند. در مسیر کم کردن فاصله با اقتصادهای پیشرو، برخی کشورها مانند سنگاپور، نیوزلند و کشورهای اروپایی شمالی عملکرد فوق‌العاده‌ای داشته‌اند. بسیاری از آنها جزو کشورهای درحال توسعه هستند که براساس ارزیابی‌های پروژه انجام کسب‌وکار اقدامات خود را از یک محیط دست و پاگیر اداری و حمایت‌های ضعیف از حقوق مالکیت آغاز کردند. به‌منظور کم کردن فاصله با کشورهای پیشرو، همه این اقتصادها در تلاشند تا خود را به پیشتازان رتبه‌بندی جهانی در هر یک از نماگرهای ارزیابی شده نزدیک کنند.

برای مثال در نماگر شروع کسب‌وکار رتبه اول در مؤلفه «مدت زمان» در اختیار نیوزلند (یک روز) است، کانادا و نیوزلند با یک مرحله، جایگاه اول در تعداد مراحل را دارند و دانمارک و اسلونی با هزینه صفر بهترین عملکرد در این مؤلفه را دارند. در نماگر ثبت مالکیت گرجستان، نروژ، پرتقال، سوئد و امارات متحده عربی با یک مرحله کمترین تعداد مراحل ثبت یک ملک را به خود اختصاص داده‌اند. در فرانسه تنها به دو سند برای صادرات نیاز است و با اجرای قرارداد در سنگاپور ۱۵۰ روز زمان می‌برد. ملاحظه می‌شود که اقتصادهای پیشرو در هر یک از نماگرها می‌توانند با عنوان بهترین عملکرد در سطح جهان مورد توجه قرار گیرند.

دلیل آنکه برخی کشورها توانسته‌اند پیشرفت‌های قابل توجهی نسبت به اقتصادهای پیشرو داشته باشند آن است که برنامه‌های جامع اصلاح مقررات برای پوشش ابعاد گوناگون نماگرهای مختلف را در دستور کار قرار داده‌اند و برای این امر یک راهبرد افزایش رقابت‌پذیری در بلندمدت طرح‌ریزی کرده‌اند. برای مثال کشور چین از سال ۲۰۰۵ تا کنون تغییرات سیاستی در ۹ نماگر مورد ارزیابی پروژه را انجام داده است. این تغییرات شامل قانون جدید شرکت‌ها در سال ۲۰۰۵، قانون جدید ثبت اطلاعات اعتباری در سال ۲۰۰۶ و اولین قانون حل‌وفصل ورشکستگی بنگاه‌های بخش خصوصی در سال ۲۰۰۷ است که مورد آخر پس از سال ۱۹۴۹ در چین وجود نداشته است. توجه به ابعاد مختلف اصلاحات مقرراتی مورد توجه بسیاری از کشورها بوده است. در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱، ۳۵ اقتصاد اصلاحاتی را انجام دادند که انجام کسب‌وکار در دستکم سه نماگر از نماگرهای مورد ارزیابی پروژه را ساده‌تر کرد. در این بین ۱۲ اقتصاد شرایط موجود در بیش از ۴ نماگر را تسهیل کردند. این درحالی است که چهار سال پیش تنها ۱۰ کشور بیش از سه مورد اصلاح انجام داده بودند.^۱

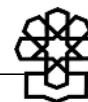
پدیده جدیدی که باعث پیشبرد این اصلاحات شده، رهیافت‌های جامع و همچنین همکاری‌ها و

۱. در گزارش‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ به ترتیب ۳ و ۴ اصلاح برای جمهوری اسلامی ایران ثبت شده است (مترجم).



تعهدات مقامات در سطوح عالی مدیریتی در برخی از کشورهای درحال توسعه و اقتصادهای نوظهور است. بیش از ۲۴ کشور (مانند کلمبیا، مالزی و رواندا) کمیته‌های اصلاح مقررات به وجود آورده‌اند که اغلب به صورت مستقیم به رئیس‌جمهور و یا نخست‌وزیر گزارش می‌دهند. این کشورها همچنین از انجام اصلاحات بنیادین پا پس نکشیده‌اند. اقتصادهایی که گام‌های بلندی برای به وجود آوردن یک محیط مقرراتی پشتیبان کسب‌وکار برداشته‌اند، ابعاد مختلف نظام قانونی و اداری خود را برای ترغیب بیشتر بخش خصوصی نوسازی کرده‌اند (کادر ۲).

در این میان نکته امیدوارکننده، تعداد روزافزون اقتصادهای درحال توسعه خواهان انجام اصلاحات در مقررات است و این موضوع فراگیر خبری خوش هم برای کارآفرینان و هم برای دولت‌هاست. براساس گزارش «انجام کسب‌وکار ۲۰۱۲» در میان ۱۲ اقتصادی که بیشترین پیشرفت در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱ را داشته‌اند ۸ کشور در بین اقتصادهای را درآمد پایین یا متوسط پایین قرار دارند. در دوره زمانی یاد شده، همه اصلاحات مقرراتی انجام شده در این کشورها به تسهیل انجام کسب‌وکار در دستکم سه نماگر از مجموع نماگرهای ده‌گانه شده‌اند (جدول ۳).



جدول ۴. جایگاه کشورها در سهولت کسب و کار و تعداد اصلاحات انجام شده در سال ۲۰۱۰-۲۰۱۱

رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات	رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات	رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات
۱	سنگاپور	۰	۳۵	آفریقای جنوبی	۳	۶۹	بلاروس	۳
۲	هنگ کنگ	۲	۳۶	قطر	۲	۷۰	قرقیزستان	۰
۳	نیوزلند	۱	۳۷	اسلونی	۳	۷۱	ترکیه	۲
۴	آمریکا	۰	۳۸	بحرین	۰	۷۲	رومانی	۲
۵	دانمارک	۱	۳۹	شیلی	۳	۷۳	گرانادا	۰
۶	نروژ	۰	۴۰	قبرس	۱	۷۴	جزایر سلیمان	۴
۷	انگلستان	۱	۴۱	پرو	۳	۷۵	سنت وینسنت	۰
۸	کره جنوبی	۳	۴۲	کلمبیا	۳	۷۶	واناتوا	۳
۹	ایسلند	۲	۴۳	پورتوریکو	۲	۷۷	فیجی	۰
۱۰	ایرلند	۰	۴۴	اسپانیا	۱	۷۸	نامیبیا	۱
۱۱	فنلاند	۱	۴۵	رواندا	۳	۷۹	مالدیو	۰
۱۲	عربستان	۱	۴۶	تونس	۰	۸۰	کرواسی	۱
۱۳	کانادا	۱	۴۷	قزاقستان	۱	۸۱	مولدوا	۴
۱۴	سوئد	۰	۴۸	اسلواکی	۱	۸۲	آلبانی	۱
۱۵	استرالیا	۱	۴۹	عمان	۳	۸۳	برونای دارالسلام	۱
۱۶	گرجستان	۴	۵۰	لوگزامبورگ	۰	۸۴	زامبیا	۰
۱۷	تایلند	۱	۵۱	مجارستان	۰	۸۵	باهاماس	۰
۱۸	مالزی	۳	۵۲	سنت لوسیا	۰	۸۶	مغولستان	۱
۱۹	آلمان	۰	۵۳	مکزیک	۳	۸۷	ایتالیا	۱
۲۰	ژاپن	۰	۵۴	بوتسوانا	۰	۸۸	جامائیکا	۰
۲۱	لاتویا	۴	۵۵	ارمنستان	۵	۸۹	سریلانکا	۲
۲۲	مقدونیه	۴	۵۶	مونتنگرو	۳	۹۰	اوروگوئه	۲
۲۳	موریس	۰	۵۷	آنتیگوا و باربادوس	۰	۹۱	چین	۰
۲۴	استونی	۰	۵۸	تونگا	۳	۹۲	صربستان	۲
۲۵	تایوان	۲	۵۹	بلغارستان	۲	۹۳	بلیز	۱
۲۶	سوئیس	۲	۶۰	ساموا	۰	۹۴	مراکش	۳
۲۷	لیتوانی	۲	۶۱	پاناما	۱	۹۵	سنت کیتس	۱
۲۸	بلژیک	۲	۶۲	لهستان	۲	۹۶	اردن	۲
۲۹	فرانسه	۱	۶۳	غنا	۰	۹۷	گوآتمالا	۰
۳۰	پرتغال	۲	۶۴	جمهوری چک	۲	۹۸	ویتنام	۱
۳۱	هلند	۰	۶۵	دومینیکا	۰	۹۹	یمن	۱
۳۲	اتریش	۱	۶۶	آذربایجان	۰	۱۰۰	یونان	۲
۳۳	امارات	۲	۶۷	کویت	۰	۱۰۱	گینه پاپوا	۰
۳۴	رژیم صهیونیستی	۲	۶۸	ترینیداد و توباگو	۰	۱۰۲	پاراگوئه	۲

رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات	رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات	رتبه	اقتصاد کشور	تعداد اصلاحات
۱۰۳	جزایر سیشل	۲	۱۳۷	ماداگاسکار	۲	۱۷۱	زیمباوه	۰
۱۰۴	لبنان	۱	۱۳۸	کامبوج	۱	۱۷۲	آنگولا	۲
۱۰۵	پاکستان	۰	۱۳۹	موزامبیک	۰	۱۷۳	نیجر	۱
۱۰۶	جزایر مارشال	۰	۱۴۰	میکرونزی	۰	۱۷۴	هائیتی	۰
۱۰۷	نپال	۱	۱۴۱	سیرالئون	۴	۱۷۵	بنین	۲
۱۰۸	دومینکن	۱	۱۴۲	بوتان	۲	۱۷۶	گینه بیسائو	۰
۱۰۹	کنیا	۱	۱۴۳	لسوتو	۱	۱۷۷	ونزوئلا	۰
۱۱۰	مصر	۰	۱۴۴	ایران	۰	۱۷۸	کنگو	۳
۱۱۱	اتیوپی	۰	۱۴۵	مالاوی	۲	۱۷۹	گینه	۱
۱۱۲	السالوادور	۱	۱۴۶	مالی	۲	۱۸۰	اریتره	۰
۱۱۳	آرژانتین	۰	۱۴۷	تاجیکستان	۱	۱۸۱	جمهوری کنگو	۱
۱۱۴	گویان	۱	۱۴۸	الجزایر	۱	۱۸۲	آفریقای مرکزی	۳
۱۱۵	کیریباتی	۰	۱۴۹	گامبیا	۳	۱۸۳	چاد	۲
۱۱۶	پالائو	۰	۱۵۰	بورکینا فاسو	۳			
۱۱۷	کوزوو	۰	۱۵۱	لیبریا	۳			
۱۱۸	نیکاراگوئه	۳	۱۵۲	اوکراین	۴			
۱۱۹	کیپ ورد	۳	۱۵۳	بولیوی	۰			
۱۲۰	روسیه	۴	۱۵۴	سنگال	۴			
۱۲۱	کاستاریکا	۲	۱۵۵	گینه استوایی	۱			
۱۲۲	بنگلادش	۰	۱۵۶	گابن	۱			
۱۲۳	اوگاندا	۱	۱۵۷	کومور	۱			
۱۲۴	سوازیلند	۱	۱۵۸	سورینام	۰			
۱۲۵	بوسنی هرزگوین	۲	۱۵۹	موریتانی	۱			
۱۲۶	برزیل	۱	۱۶۰	افغانستان	۱			
۱۲۷	تانزانیا	۱	۱۶۱	کامرون	۲			
۱۲۸	هندوراس	۲	۱۶۲	توگو	۲			
۱۲۹	اندونزی	۱	۱۶۳	سائوتوم و پرنسیپ	۴			
۱۳۰	اکوادور	۰	۱۶۴	عراق	۰			
۱۳۱	کرانه باختری و غزه	۰	۱۶۵	لائوس	۰			
۱۳۲	هند	۱	۱۶۶	ازبکستان	۱			
۱۳۳	نیجریه	۰	۱۶۷	ساحل عاج	۳			
۱۳۴	سوریه	۱	۱۶۸	تیمور شرقی	۲			
۱۳۵	سودان	۰	۱۶۹	بروندی	۴			
۱۳۶	فیلیپین	۱	۱۷۰	جیبوتی	۱			



مزیت دیرتر شروع کردن اصلاحات

امروزه بسیاری از اقتصادها از این امکان برخوردارند که از تجربه دیگران استفاده کنند. البته بسیاری هم قبلاً از وضعیت بهترین عملکردها در دنیا الگو گرفته‌اند (جدول ۵). برای کمک به شناسایی عملکردهایی از این دست، بخشی از گزارش امسال به صورت الکترونیکی منتشر شده که یک تصویر کلی از آنچه که در ۱۱ نماگر مورد بررسی از ورود به یک کسب‌وکار تا خروج از آن رخ می‌دهد ارائه کرده است. این بخش همچنین با دقت به اهمیت هر یک از نماگرها پرداخته و روند جهانی را ترسیم کرده است.

در انتظار چه باید بود؟

پروژه «انجام کسب‌وکار» در ۹ سال گذشته اقدام به ارزیابی و پیگیری مقررات کسب‌وکار در سرتاسر دنیا کرده است. در این دوره زمانی، اغلب کشورها میزان حمایت محیط مقرراتی خود را با هدف پشتیبانی از بنگاه‌های داخلی افزایش داده‌اند. به این ترتیب بنگاه‌ها شغل ایجاد می‌کنند و سیاستگذاران نقشی کلیدی در فراهم آوردن یک محیط مقرراتی مساعد ایفا می‌کنند که نویدبخش اقتصادی با فعالیت‌های بیشتر، رشد بالاتر و سرمایه‌گذاری بیشتر است.

درحالی که کشورها از اقدامات مثبت دیگران الگو می‌گیرند شاهد به وجود آمدن یک رقابت دوستانه بین آنها هم هستیم. تجربیات دیگر کشورها برای اقتصادهایی چون کلمبیا، گرجستان، مقدونیه و رواندا بسیار باارزش بوده است. موضوع قابل توجه اینکه در اقتصادهای بزرگ، بهترین عملکردها معمولاً در مرزهای ایالتی این کشورها رخ داده است.

درحال حاضر کشورهای علاقمند به استفاده از تجربیات دیگران برای انجام اصلاحات موفق منابع متنوعی در اختیار دارند. گزارش امسال اقدامات صورت گرفته و تجربیات بین‌المللی درباره اصلاح مقررات کسب‌وکار را به صورت متون تحت وب و در چارچوب یک مجموعه اطلاعات جدید به صورت آنلاین منتشر کرده است. در مجموعه‌ای از بررسی‌های موردی به ارزیابی این موضوع پرداخته شده که چگونه کشورها از یکپارچه‌سازی اصلاحات مقرراتی برای تدوین راهبردهای رقابت‌پذیری گسترده‌تر بهره گرفته‌اند و یا به اصلاحات مربوط به یک مشکل خاص جنبه عمومی‌تری بخشیده‌اند. گزارش امسال به ارائه مطالعات موردی کره جنوبی، مقدونیه، مکزیک و انگلستان خواهد پرداخت.

این منابع قابل توجه و رو به افزایش که با در دسترس بودن سری‌های زمانی اطلاعات مربوط به انجام اصلاحات در نماگرهای مختلف تکمیل می‌شوند، امکان انجام پژوهش‌های تجربی بیشتری را فراهم می‌آورد. نتایج این پژوهش‌ها ضمن بیان ارتباط بسیار نزدیک مقررات تأثیرگذار بر

نماگرهای مختلف پروژه، برخی دیگر از عوامل متأثر از انجام اصلاحات قوانین و مقررات اقتصادی مانند «محیط‌های غیررسمی»، «فساد اداری»، «اشتغال» و «رشد اقتصادی» را نیز توضیح می‌دهد. شواهد موجود بسیار امیدوارکننده‌اند. چنانچه گلوگاه‌های اصلی شناسایی شوند، تغییرات مورد نظر می‌توانند تأثیری بنیادی بر ایجاد بنگاه‌های جدید، افزایش بهره‌وری و ایجاد اشتغال داشته باشند. از آنجاکه بسیاری از قوانین بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند اصلاح مقررات مرتبط با نماگرهای مختلف تأثیری هم‌افزایانه خواهد داشت. همچنین باید بر این موضوع تأکید کرد که مشاهده نتایج اجرایی حاصل از انجام اصلاحات مقرراتی در هر اقتصاد زمانبر خواهد بود.

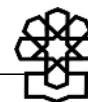
دو پروژه بین‌المللی دیگر بانک جهانی اطلاعاتی را برای تکمیل پروژه «انجام کسب‌وکار» فراهم آورده است. اولین مجموعه به موضوع ویژه تأثیر قوانین و مقررات بر مشارکت زنان در فعالیتهای اقتصادی می‌پردازد و دومین مجموعه تأثیر قوانین و مقررات هر کشور بر فعالیت شرکت‌های خارجی در آن کشور را بررسی می‌کند. علاوه بر این موارد، اطلاعات ارائه شده در گزارش‌های سالیانه پیمایش‌های بنگاهی^۱ از ۱۲۵ کشور دنیا این امکان را برای پژوهشگران و سیاستگذاران فراهم می‌آورد تا به ارزیابی ماهیت بخش خصوصی هر کشور از نظر اندازه بنگاه، بخش اقتصادی و موقعیت جغرافیایی بپردازند. گزارش‌های «پیمایش‌های بنگاهی» از طریق انجام بیش از ۱۳۰ هزار مصاحبه با صاحبان بنگاه‌ها در سراسر دنیا اقدام به شناسایی مشکلات مرتبط با محیط کسب‌وکار نموده‌اند که شامل مهمترین محدودیت‌ها از منظر فعالان اقتصادی است.^۲ اقدامات در دست انجام برای شناسایی قوانین دست و پا گیر، انتخاب مناسب‌ترین و مؤثرترین مجموعه اصلاحات مقرراتی و اینکه چگونه این مشکلات در متن یک اقتصاد شکل گرفته‌اند همچنان در دستور کار قرار دارد. برای حمایت از ایده‌های جدید، بانک جهانی در نظر دارد یک کنفرانس بین‌المللی در پاییز ۲۰۱۲ برگزار کند. هدف از برگزاری این کنفرانس عمق بخشیدن به درک همگانی از نقاط اتصال بین اصلاحات مقرراتی محیط کسب‌وکار و پیامدهای اقتصادی گسترده‌تر است.

1. Enterprise Surveys

۲. جزئیات این پروژه در گزارش «جزئیات پنج گزارش دوره‌ای بانک جهانی از زمینه‌های کسب‌وکار در کشورهای مختلف» در مردادماه ۱۳۹۰ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شده است.

جدول ۵. الگو گرفتن از تجربه بهترین عملکردها

موضوع	اقدام صورت گرفته	تعداد کشورها	نام برخی کشورها
ساده‌سازی فرآیند راه‌اندازی یک کسب‌وکار	الکترونیکی کردن فرآیندها	۱۱۰	هنگ کنگ، چین، کویت، مقدونیه، نیوزلند، پورتوریکو، سنگاپور
	ایجاد مرکز خدمات جامع	۸۳	بحرین، بورکینافاسو، گرجستان، کره جنوبی، اروگوئه، ویتنام
	حذف الزام حداقل سرمایه	۸۲	کنیا، ماداگاسکار، پرتقال، رواندا، امارات متحده عربی، انگلستان
تسهیل اخذ مجوزهای ساخت‌وساز	وجود مجموعه قوانین منسجم ساخت‌وساز	۱۱۶	کرواسی، کنیا، نیوزلند، یمن
	تمرکز بر ساخت‌وسازهای احتمالاً پرخطر	۸۶	ارمنستان، آلمان، موریس، سنگاپور
	ایجاد مرکز خدمات جامع	۲۶	بحرین، شیلی، هنگ کنگ، چین، رواندا
ساده‌سازی ثبت مالکیت	استفاده از داده‌های الکترونیکی برای حذف موانع	۱۰۸	جامائیکا، سوئد، انگلستان
	وجود محدودیت زمانی مؤثر برای ثبت	۵۴	بوتسوانا، گواتمالا، اندونزی
	ارائه اینترنتی اطلاعات کاداستر	۵۰	دانمارک، لتونی، مالزی
	تسریع در ارائه خدمات	۱۶	آذربایجان، بلغارستان، گرجستان
	ثابت کردن هزینه انتقال	۱۵	نیوزلند، روسیه، رواندا
تسهیل اخذ اعتبار	امکان اجرای قرارداد خارج از دادگاه	۱۲۳	استرالیا، هندوستان، نپال، پرو، روسیه، صربستان، سریلانکا، آمریکا
	انتشار اطلاعات مربوط به وام‌های با ارزش کمتر از ۱ درصد درآمد سالانه	۱۱۹	بلیز، بلغارستان، آلمان، کنیا، مالزی، کرانه باختری و غزه
	انتشار اطلاعات اعتباری مثبت و منفی	۱۰۰	چین، کرواسی، هندوستان، ایتالیا، اردن، پاناما، آفریقای جنوبی
	پذیرش توصیف کلی از وثیقه	۹۱	کامبوج، کانادا، شیلی، نیجریه، رومانی، سنگاپور، واناتوا، ویتنام
	ایجاد نظام ثبت یکپارچه	۶۸	بوسنی و هرزگوین، گواتمالا، هندوراس، جزایر مارشال، میکرونزی، مونتسنگرو، نیوزلند، رومانی، جزایر سلیمان
	انتشار اطلاعات اعتباری دریافتی از خرده‌فروشی‌ها، تأمین‌کنندگان سرمایه در گردش و ارائه‌دهندگان خدمات شهری و همچنین مؤسسات اعتباری	۵۴	فیجی، لیتوانی، نیکاراگوئه، رواندا، عربستان سعودی، اسپانیا
حمایت از سرمایه‌گذاران	اجازه ابطال معاملات منافی حقوق طرف‌های وابسته	۷۰	برزیل، موریس، رواندا، آمریکا
	ساماندهی امور مربوط به تأیید معاملات طرف‌های وابسته	۶۰	فرانسه، ایسلند، اندونزی، لبنان، انگلستان



موضوع	اقدام صورت گرفته	تعداد کشورها	نام برخی کشورها
	الزام به افشای جزئیات معامله	۵۲	هنگ کنگ، چین، نیوزلند، سنگاپور
	اجازه دسترسی به همه اطلاعات شرکت در دوره دادرسی	۴۵	شیلی، ایرلند، مراکش، پرو، لهستان
	تعریف شفاف وظایف مدیران در معاملات صورت گرفته با افراد مرتبط با آنها	۴۵	کلمبیا، مالزی، مکزیک، آمریکا، ویتنام
	وجود الزام به بررسی توسط (بازرسان) بیرون از شرکت در معاملات صورت گرفته با افراد مرتبط (با مدیران شرکت)	۴۱	استرالیا، برونودی، مصر، نروژ
	اجازه دسترسی به همه اطلاعات شرکت پیش از شروع دادرسی	۳۱	یونان، ژاپن، آفریقای جنوبی، سوئد
ساده‌سازی پرداخت مالیات‌ها	صدور مجوز خوداظهاری	۱۴۵	آرژانتین، کانادا، چین، مصر، رواندا، سریلانکا، ترکیه
	صدور مجوز تشکیل پرونده و پرداخت اینترنتی	۶۶	استرالیا، کلمبیا، هند، لیتوانی، موریس، سنگاپور، تونس
	اخذ یک مالیات در هر پایه مالیاتی	۴۹	هنگ کنگ، چین، مقدونیه، مراکش، نامیبیا، پاراگوئه، انگلستان
تسهیل تجارت خارجی	استفاده از امکان تبادل اطلاعات الکترونیکی	۱۳۰	بلیز، شیلی، استونی، پاکستان، ترکیه
	تمرکز بر بازرسی محموله‌های احتمالاً پرخطر	۹۷	مراکش، نیجریه، پالو، سورینام، ویتنام
	ایجاد پنجره واحد تجاری	۴۹	کلمبیا، غنا، کره جنوبی، سنگاپور
ساده‌سازی فرآیند اجرای قرارداد	برگزاری علنی دادگاه‌ها	۱۲۲	استرالیا، اتریش، شیلی، دومینکن، یونان، موزامبیک، نیجریه، اروگوئه
	ایجاد دادگاه‌های تجاری اختصاصی	۸۷	بورکینافاسو، فرانسه، لسوتو، عربستان، سیرالئون، سنگاپور
	صدور مجوز تشکیل پرونده اینترنتی	۱۶	استرالیا، کره جنوبی، مازنی، روسیه، انگلستان
تسهیل فرآیند حل و فصل ورشکستگی	صدور اجازه استماع نظرات نماینده اعتباردهندگان در زمان تصمیم‌گیری مربوط به آنها	۱۰۳	بلغارستان، فیلیپین، آفریقای جنوبی
	الزام قانونی برای تعیین مدیر تصفیه دارای صلاحیت حرفه‌ای یا دانشگاهی	۶۴	کیپ ورد، نامیبیا
	تدارک یک چارچوب حقوقی برای حل و فصل در بیرون از دادگاه	۴۵	ایتالیا، فیلیپین

پیرامون پروژه انجام کسب‌وکار: سنجش تأثیر

از مهمترین ویژگی‌های بارز یک بخش خصوصی سرزنده این است که از طریق بنگاه‌ها اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کند، اشتغال‌زایی می‌کند و بهره‌وری را بهبود می‌بخشد و در نتیجه این فعالیت‌ها به افزایش نرخ رشد کمک کرده و منجر به شکوفایی فرصت‌ها می‌شود. برای پشتیبانی از یک بخش خصوصی سرزنده، دولت‌ها در سرتاسر دنیا اصلاحات گسترده‌ای را انجام داده‌اند که در این میان می‌توان به آزادسازی قیمت‌ها و برنامه‌های تثبیت اقتصاد کلان اشاره کرد. اما مسئولیت دولت‌ها تنها به مسائل و موضوعات کلان اقتصاد محدود می‌شود و ضروری است که به کیفیت قوانین، مقررات و ترتیبات نهادی^۱ که چارچوب فعالیت‌های روزمره اقتصادی را تعیین می‌کنند نیز توجه ویژه داشته باشند.

تا ده سال پیش هیچ شاخص بین‌المللی برای پایش عوامل مؤثر بر فعالیت‌های خرد اقتصادی (با تأکید بر قوانین و مقررات) و تجزیه و تحلیل روابط آنها وجود نداشت و به این ترتیب اصولاً ارزیابی کارآیی و کیفیت این عوامل نیز امکانپذیر نبود. اولین تلاش‌ها برای پر کردن این خلأ در خلال سال‌های دهه ۱۹۸۰ صورت گرفت که مبتنی بر استنباط‌های کسب شده از اطلاعات مربوط به نقطه‌نظرات کارشناسی و یا پژوهش‌های مربوط به کسب‌وکار بود که عمدتاً از تجربیات یکباره صاحبان کسب‌وکار به دست می‌آمد. چنین پژوهش‌هایی اگرچه ابزار مفیدی برای سنجش وضعیت هستند، اما تعداد اندکی از آنها نماگرهایی با یک سطح پوشش بین‌المللی تولید می‌کنند که به صورت سالیانه به روز شوند. پروژه انجام کسب‌وکار مؤسسه مالی بین‌المللی وابسته به گروه بانک جهانی برای اولین بار در ابتدای قرن بیست‌ویکم اقدام به طراحی مدلی برای ارزیابی کارآیی و کیفیت عوامل مؤثر بر فعالیت بنگاه‌های کوچک و متوسط نمود تا ضمن فراهم آمدن امکان ارزیابی، امکان مقایسه بین اقتصادها و کشورهای مورد بررسی هم به وجود آید. این پروژه، بنگاه‌های داخلی (فاقد شرکای خارجی) به ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط را مد نظر قرار داده و قوانین و مقرراتی که بر این بنگاه‌ها در دوره عمرشان مؤثر است را ارزیابی می‌کند. این پروژه مبتنی بر مطالعات موردی استاندارد به ارائه نماگرهای کمی در خصوص وضعیت مقررات در حوزه کسب‌وکار ۱۸۳ کشور دنیا می‌پردازد.^۲ با این حال نتایج حاصل از این پروژه دارای مزایا و محدودیت‌هایی است که در جدول ۶ آمده است.

1. Institutional Arrangements

۲. به دلیل تکرار بخشی از مطالب این قسمت در بخش اول گزارش، از ترجمه مجدد خودداری شده است.



جدول ۶. مزایا و محدودیت‌های روش‌شناسی پروژه انجام کسب‌وکار

مزایا	محدودیت‌ها
شفاف؛ براساس اطلاعات واقعی درباره قوانین و مقررات (به همراه یک ارزیابی در مورد زمان تقریبی)	دارای دامنه محدود: بر یازده زمینه مقرراتی که بر کسب‌وکار محلی تأثیر می‌گذارند متمرکز است، همه جنبه‌های محیط کسب‌وکار و یا تمام زمینه‌های مقدماتی را اندازه‌گیری نمی‌کند
مقایسه و ارزیابی معتبر مبتنی بر مفروضات استاندارد	مبتنی بر موارد یکسان، انجام امور براساس پیش‌فرض‌هایی است که به مجموعه مشخصی از موضوعات مرتبط با یکی از انواع شرکت می‌پردازد
کم‌هزینه و قابل تکرار به سادگی	بر بخش رسمی متمرکز است
عملی: داده‌ها تا اندازه‌ای موانع خاص را برجسته کرده، منشأ مشکل را معلوم کرده و مشخص می‌کنند که چه چیزی باید تغییر کند	تنها اصلاحات مربوط به نماگرها قابل ردیابی است
تعاملات چندجانبه با پاسخ‌دهندگان محلی برای مشخص کردن تفسیرهای اشتباهی احتمالی	فرض بر این است که صاحب کسب‌وکار در مورد الزامات کار اطلاعات کافی دارد و در زمان تکمیل مراحل به هیچ عنوان وقت تلف نمی‌کند
تقریباً همه اقتصادهای دنیا را پوشش می‌دهد	بخشی از اطلاعات کسب شده صرفاً مربوط به محیط کسب‌وکار در بزرگ‌ترین شهر هر کشور است

قوانین و مقررات تحت نظارت و مدیریت مستقیم سیاستگذاران قرار دارند و این افراد معمولاً برای تغییر رفتار اقتصادی صاحبان کسب‌وکار قوانین و مقرراتی را تغییر می‌دهند که بر فعالیت‌های اقتصادی تأثیر مشهود دارند. پروژه انجام کسب‌وکار از شناسایی مشکلات موجود فراتر رفته و بر قوانین و مقررات مشخصی انگشت می‌گذارد که تغییر آنها موجب بهبود وضعیت فعالان اقتصادی خواهد شد. علاوه بر این، قابلیت اندازه‌گیری کمی تأثیر قوانین حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی این امکان را به پروژه می‌دهد که پیامدهای اجرای قوانین خاص بر عملکرد بنگاه‌ها و پیامدهای اقتصادی را ارزیابی کند.

همان‌طور که گفته شد این پروژه درحال حاضر ارزیابی یازده نماگر را در دستور کار دارد که ده تای آنها در رتبه‌بندی کلی ۱۸۳ کشور مورد بررسی دخیل هستند. چنانچه دوره عمر یک فعالیت اقتصادی را به مراحل راه‌اندازی، گسترش، بهره‌برداری و در نهایت ورشکستگی دسته‌بندی کنیم نماگرهای پروژه انجام کسب‌وکار در هریک از دوران عمر یک فعالیت اقتصادی زمینه‌های مختلفی را تحت پوشش قرار می‌دهند که در جدول ۷ قابل مشاهده است.

جدول ۷. جایگاه نماگرها در مراحل مختلف دوران عمر یک فعالیت اقتصادی

مراحل	راه‌اندازی	گسترش	بهره‌برداری‌ها	ورشکستگی
نماگر	شروع کسب و کار: حداقل سرمایه، فرآیندها، زمان و هزینه	ثابت مالکیت: فرآیندها، زمان و هزینه اخذ اعتبار: سامانه‌های اطلاعات اعتباری، قوانین مرتبط با وثایق منقول حمایت از سرمایه‌گذاران: افشای اطلاعات و میزان دسترسی به اطلاعات در مبادلات مالی با ذینفعان معامله اجرای قرارداد: فرآیندها، زمان و هزینه مرتبط با حل‌وفصل یک دعوی تجاری	اخذ مجوزهای ساخت: فرآیندها، زمان و هزینه دسترسی به انرژی الکتریکی: فرآیندها، زمان و هزینه پرداخت مالیات: انواع پرداخت‌ها، زمان و نرخ مالیات کل تجارت فرامرزی: تعداد اسناد، زمان و هزینه	حل‌وفصل ورشکستگی: زمان، هزینه و نرخ بازستانی*
زمینه	ورود	حق مالکیت، دسترسی به اعتبار، حمایت از سرمایه‌گذاران	تکالیف (بار) اداری انعطاف در اجاره	نرخ بازستانی، تخصیص مجدد دارایی‌ها

* Recovery Rate، میزانی از طلب بستانکاران که در پایان فرآیند دادرسی پرونده ورشکستگی نصیب آنها می‌شود.

چگونگی استفاده دولت‌ها از پروژه انجام کسب‌وکار

اطلاعات کمی پروژه و ارزیابی مقایسه‌ای اقتصادهای مورد بررسی، امکان گسترش مباحث سیاستی را از طریق در معرض قراردادن چالش‌های بالقوه و مشخص کردن حوزه‌هایی که سیاستگذاران بتوانند به درس‌های مدیریتی و راهکارهای بهتر (رفع موانع) دست بیابند، فراهم می‌کند. از نقطه‌نظر حکومت‌ها، نسبت به اطلاعات پروژه، که جنبه عمومی نیز دارد این است که کیفیت این اطلاعات و ارتباط آنها با یکدیگر چگونه است. همچنین نتایج چگونه محاسبه شده‌اند. درحال حاضر مباحث عمیق‌تر شده و درخصوص ارتباط بین اطلاعات پروژه با اقتصاد مورد بررسی و زمینه‌هایی که اصلاح مقررات مربوط به کسب‌وکار منطقی خواهد بود گفتگو می‌شود.

بسیاری از کشورها برای انجام اصلاحات (قانونی و مقرراتی) کشورهای پیشرو را الگوی خود قرار داده‌اند. برای مثال، عربستان سعودی قانون شرکت‌های فرانسه را به‌عنوان الگو انتخاب کرده است. بسیاری از کشورهای آفریقایی اقدامات در دست انجام در کشور مورس را با دقت دنبال می‌کنند. مورس، موفق‌ترین کشور در انجام اصلاحات مربوط به نماگرهای پروژه در آفریقا است. با این حال توجه به تفاوت‌های موجود در پس‌زمینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کاملاً ضروری است. به گفته لویس گیلرو، وزیر سابق تجارت، صنعت و گردشگری کلمبیا:

«انجام اصلاحات قانونی و مقرراتی در کشورهای مختلف مانند پختن یک کیک براساس دستور سرآشپز نیست. تفاوت‌ها کاملاً مشهود است. اما می‌توانیم موارد مشخص مانند درس‌ها و



تجربه‌های کلیدی را از دیگران بیاموزیم، آنها را در محیط کسب‌وکار خود به‌کار بگیریم و چگونگی عملکرد آنها را با دقت ارزیابی کنیم».

در ۹ سال گذشته اقدامات بسیار زیادی از طرف دولت‌ها برای انجام اصلاحات قانونی در محیط کسب‌وکار صورت گرفته که بیشتر آنها بخشی از یک برنامه گسترده اصلاحی با هدف افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد بوده است که از جمله این کشورها می‌توان به کلمبیا،^۱ کنیا^۲ و لیبریا^۳ اشاره کرد.

کادر ۴. کشورها چگونه از نتایج پروژه کسب‌وکار برای پیشبرد اصلاحات استفاده کرده‌اند؟

برخی کشورها هم برای نماگرهای پروژه انجام کسب‌وکار اقدامات ویژه‌ای انجام داده‌اند. برای مثال کمیته‌های اصلاح قوانین در کلمبیا و رواندا^۴ نتایج بررسی‌های خود را به‌طور مستقیم به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهند. ۲۵ کشور دیگر نیز چنین کمیته‌ای را در سطح وزرا تشکیل داده‌اند که عبارتند از:

منطقه شرق و جنوب آسیا: هندوستان، مالزی، سریلانکا، تایوان چین، تایلند و ویتنام

منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا: مصر، مراکش، عربستان سعودی، امارات متحده عربی و یمن.

منطقه اروپایی شرقی و آسیای میانه: گرجستان، قزاقستان، قرقیزستان، مولدوا و تاجیکستان.

منطقه جنوب صحرای آفریقا: بوتسوانا، بروندي، جمهوری آفریقای مرکزی، کنیا، لیبریا، ملاوی، جزایر

کومور، جمهوری دمکراتیک کنگو، مالی و زامبیا.

کادر ۵. مجامع اقتصادی منطقه‌ای چگونه از نتایج پروژه کسب‌وکار استفاده کرده‌اند؟

اصلاح قانون و مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار با استفاده از نماگرهای پروژه انجام کسب‌وکار در سال‌های اخیر از سطوح ملی فراتر رفته و به یک دغدغه منطقه‌ای هم تبدیل شده است. نمونه بارز این امر اقدام سازمان همکاری‌های اقتصادی آسیا - اقیانوسیه (APEC) است که در سال ۲۰۰۹ «برنامه عمل تسهیل انجام کسب‌وکار» را در دستور کار قرار داد. براساس این برنامه عمل مقرر شده است که در کل منطقه اجزای نماگری پروژه به نحوی اصلاح شوند که در سال ۲۰۱۵ هزینه، سرعت و سهولت انجام کسب‌وکار ۲۵ درصد از میزان محاسبه شده در سال ۲۰۰۹ کمتر باشد. برای مثال در سال ۲۰۱۵ در کل کشورهای تحت پوشش سازمان متوسط مدت زمان ثبت یک شرکت نباید از یک هفته تجاوز کند.

علاوه‌بر این طراحان برنامه ۵ حوزه اولویت‌دار را انتخاب کردند که عبارتند از: شروع کسب‌وکار، دریافت اعتبار، اجرای قراردادهای تجارت خارجی و اخذ مجوزهای ساخت‌وساز. متناسب با این ۵ حوزه هم ۶ کشور به‌عنوان کشورهای پیشرو انتخاب شدند که تاکنون کارگاه‌های آموزشی و برنامه‌های تقویت توان فنی و کارشناسی متعددی با مدیریت این کشورها برگزار شده تا دانش فنی به‌دست آمده به کل کشورهای منطقه منتقل شود. به این منظور آمریکا و نیوزلند در نماگر شروع کسب‌وکار، ژاپن در اخذ اعتبار، کره جنوبی در اجرای قراردادهای سنگاپور در تجارت خارجی و هنگ‌کنگ در کسب مجوزهای ساخت‌وساز به‌عنوان کشورهای پیشرو و انتخاب شدند.

1. Colombia
2. Kenya
3. Liberia
4. Rwanda

مطالعات موردی اقتصاد کشورها: کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات

۱. کره جنوبی: مقرراتگذاری بهتر برای کسب‌وکار و بهبود شرایط رقابت

رشد اقتصادی بسیار بالا در سه دهه گذشته کره جنوبی را به سیزدهمین اقتصاد بزرگ دنیا تبدیل کرده است. صادرات نیروی محرکه اصلی رشد اقتصادی در این کشور بوده که از سال ۱۹۸۱ تا ۲۰۰۹، متوسط آن ۴/۶ درصد در سال بوده است.^۱ مجموع صادرات و واردات بالغ بر ۸۳ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۰۷ را تشکیل داده و در سال ۲۰۰۸ کره جنوبی رتبه هفتم بازرگانی خارجی دنیا را به خود اختصاص داده است.^۲ با این حال اتکای بسیار زیاد این کشور به تجارت خارجی، کره جنوبی را به‌ویژه در سال‌های بحران ۲۰۰۸-۲۰۰۹ آسیب‌پذیر کرده است. در بدترین دوره بحران اخیر، در پاییز سال ۲۰۰۸ اقتصاد این کشور ۱۵ درصد افت داشت و میزان صادرات نیز به دلیل شرایط اعتباری بسیار بد و کاهش اعتماد سرمایه‌گذاران نزدیک به ۳۴ درصد سقوط کرد.^۳

واکنش سیاستی حکومت به بحران اقتصادی جهانی، اعطای نقش بیشتر به بنگاه‌های کوچک و متوسط به‌ویژه در امر اشتغال‌زایی بود. این سیاست کاملاً برخلاف روشی بود که قبلاً در زمان بحران ۱۹۹۷-۱۹۹۸ شرق آسیا در پیش گرفته شده بود و اقتصاد در کنترل شرکت‌های عظیم‌الجثه بود. در پایان سال ۲۰۰۸، ۳ میلیون بنگاه کوچک و متوسط فعال در کره جنوبی، ۹۹ درصد شرکت‌های موجود در این کشور را تشکیل دادند که تقریباً ۹۰ درصد اشتغال‌زایی و بیش از ۵۰ درصد تولید، ناشی از عملکرد این بنگاه‌ها بود.^۴ همزمان با آغاز دوره بحران، حکومت اقداماتی را برای کاهش مالیات و مسئولیت‌های قانونی بنگاه‌های کوچک و متوسط از طریق تکمیل اقدامات اصلاحی که از یک دهه قبل شروع شده بود انجام داد.

بسیاری از اصلاحات در مورد مقررات مربوط به کسب‌وکار مانند راه‌اندازی یک سامانه اینترنتی برای ثبت فعالیت و همچنین راه‌اندازی یک سامانه پنجره واحد الکترونیکی برای تسهیل بازرگانی خارجی، بیانگر برنامه گسترده کره جنوبی برای پیاده‌سازی دولت «الکترونیک» است. این اقدامات نتیجه تدوین و اجرای نقشه راهی است که در سال ۲۰۰۳ و با هدف ایجاد بهترین سامانه دولت الکترونیک دنیا در دستور کار قرار گرفت و مقرر شد که در چارچوب این برنامه دستکم ۸۵

1. World Bank, World Development Indicators Database, <http://data.worldbank.org/>.

2. World Bank, World Development Indicators Database, <http://data.worldbank.org/>. The OECD average for exports and imports is about 50% of GDP.

3. See Bernanke, 2009, p. 15; and Asian Development Bank, 2009, pp. 172-76.

4. Small & Medium Business Administration, "Statistics," <http://eng.smba.go.kr/>



درصد از خدمات عمومی به صورت اینترنتی ارائه شود.^۱ اقدامات صورت گرفته بسترهای لازم برای انجام اصلاحات در مقررات مربوط به کسب‌وکارها را به خوبی مهیا کرده است.

چارچوب نهادی

در سال ۲۰۰۸، رئیس‌جمهور جدید کره جنوبی شورای ملی رقابت‌پذیری را در نهاد ریاست‌جمهوری تأسیس کرد. این شورا اقدامات متنوعی را برای احیای اقتصاد کشور از طریق افزایش رقابت‌پذیری در دستور کار قرار داده است. در این چارچوب شورا از سال ۲۰۰۸، دو هدف بلندپروازانه را برای سال ۲۰۱۲ مد نظر قرار داد. اول دستیابی به نرخ رشد ۶ تا ۷ درصد سالیانه و دوم قرار گرفتن در بین ۱۵ اقتصاد رقابت‌پذیر دنیا. در این چارچوب، اصلاح مقرراتی^۲ یکی از ۴ محور اصلی برنامه در کنار نوآوری بخش عمومی،^۳ تقویت سرمایه‌گذاری و پیشرفت نهادی و قانونی^۴ معرفی شد.

از همان ابتدا شورا متوجه شد که از مجموع ۵۱۹۸ قانون و مقررات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی، ۱۵ درصد آنها (حدود ۸۰۰ قانون) در ده سال گذشته (از سال ۱۹۹۸) مورد بازبینی قرار نگرفته‌اند. با هدف روزآمدسازی قوانین و مقررات، شورا در نهایت بیش از ۶۰۰ رویه بخشنامه اداری از میان ۳۵۰۰ قانون موجود را لغو کرد.^۵

در سه سال گذشته (۲۰۰۹ تا ۲۰۱۲) نشست‌های شورا به صورت منظم هر ماه دو بار برای بحث و بررسی درباره راهبرد رقابت‌پذیری در کره جنوبی و با حضور نمایندگان فدراسیون کارفرمایان، اتحادیه‌های تجاری اتاق بازرگانی، فدراسیون بنگاه‌های کوچک و متوسط، وزارت امور راهبردی و مالی،^۶ مراکز علمی و دانشگاهی و بخش خصوصی برگزار شده است. وزارت امور راهبردی و مالی متولی بهبود محیط کسب‌وکار است و این وظیفه را باید از طریق برنامه‌ریزی حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی، ساده‌سازی فرآیندهای اداری و کاهش هزینه‌های مرتبط انجام دهد. مرکز امور بنگاه‌های کوچک و متوسط نیز که در سال ۱۹۹۶، تأسیس شده بر توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط به عنوان ستون فقرات اقتصاد کشور متمرکز است.^۷

برای حمایت بیشتر از برنامه اصلاحات قانونی، دولت در سال ۲۰۰۸ با همکاری اتاق بازرگانی

1. Between 2003 and 2007, 31 New E-government Initiatives Were Implemented. In 2010 Korea Ranked Number 1 Globally on the United Nations E-government Development Index (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2010).

2. Regulatory Reform

3. Public Sector Innovation

4. Legal and Institutional Advancement

5. PCNC 2011.

6. Strategy and Finance

7. Small & Medium Business Administration, <http://eng.smba.go.kr/>.

کارگروه ویژه مشارکت بخش عمومی - خصوصی در اصلاح مقرراتی^۱ را ایجاد کرد و همین امر موجب رفع بسیاری از محدودیت‌های پیش روی بخش خصوصی این کشور شد. شورا هر ساله اقدام به انتشار گزارشی از موضوعات بررسی شده و راهکارهای تدوین شده (با ذکر نام دستگاه‌های مرتبط) می‌کند.

اصلاحات مقرراتی چندمنظوره

کره جنوبی در سال‌های اخیر اصلاحاتی انجام داده که جنبه‌های مختلفی از مقررات کسب‌وکار را تحت تأثیر قرار داده است. از مهمترین این موضوعات می‌توان به اخذ مالیات، بازرگانی خارجی، حمایت از سرمایه‌گذاران، ورشکستگی و ثبت شرکت اشاره کرد.

مالیات‌های کمتر و ساده‌تر

برای مقابله با آثار بحران جهانی و به‌عنوان بخشی از یک بسته تشویقی، دولت کره جنوبی برنامه قبلی خود برای کاستن از نرخ مالیات بر شرکت‌ها را از یک دوره زمانی پنج‌ساله به یک دوره سه‌ساله کاهش داد. در همین چارچوب در سال ۲۰۰۹، بیشترین نرخ دریافت مالیات را از ۲۵ درصد به ۲۲ درصد کاهش داد و در سال ۲۰۱۰ کمترین نرخ را از ۱۱ درصد به ۱۰ درصد کاهش داد. اقدام بعدی کاهش بیشترین نرخ از ۲۲ درصد به ۲۰ درصد در سال ۲۰۱۲ است.

کره همچنین اقداماتی را برای کم کردن مسئولیت اداری بنگاه‌ها در زمان پرداخت مالیات انجام داده است. در سال ۱۹۹۷ امکان محدودی برای تشکیل پرونده الکترونیکی وجود داشت. در سال ۲۰۰۲ سامانه جدیدی^۲ راه‌اندازی شد.^۳ در سال ۲۰۱۰ به‌دلیل بالارفتن میزان استفاده از سامانه جدید، مدت زمان مورد نیاز برای طی مراحل اداری پرداخت مالیات ۱۴ درصد نسبت به سال قبل از آن کاهش یافت. همزمان با عملیاتی کردن دریافت مالیات به‌صورت اینترنتی، دولت کره جنوبی نظام اداری دریافت مالیات را تغییر داد. در ساختار جدید، تمرکز بر نوع مالیات (مانند مالیات بر درآمد اشخاص حقیقی یا مالیات بر درآمد شرکتی) جای خود را به کارکرد مالیاتی (جمع‌آوری، حسابرسی و غیره) داد. عملیاتی نمودن دریافت مالیات به‌صورت اینترنتی و بازسازی کارکردی ادارات مالیاتی به‌طور قابل توجهی نیاز به تماس‌های غیررسمی بین مقامات حکومتی و مؤدیان مالیاتی را کاهش داد. در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ دولت کره جنوبی اقدامات بیشتری برای کاستن از میزان تکالیف اداری

1. Public-private Regulatory Reform
2. Hometax

۳. اطلاعات مربوط به این سامانه در آدرس www.hometax.go.kr در دسترس است.



مربوط به پرداخت مالیات^۱ انجام داد. در سال ۲۰۱۰ قانون مالیات محلی با هدف ادغام مالیات‌های محلی چهارگانه به دو نوع مالیات اصلاح شد. از اول ژانویه ۲۰۱۱ هم مؤسسه ملی بیمه سلامت^۲ مسئول تلفیق همه پرداخت‌ها و عوارض مربوط به بازنشستگی، سلامت، بیکاری و بیمه حوادث صنعتی شد. این امر امکان تشکیل پرونده و پرداخت یک باره ۴ نوع مختلف بیمه و عوارض را فراهم آورد.

درست همزمان با تلاش‌های دولت کره جنوبی برای بازسازی اقتصاد پس از بحران، درآمدهای حاصل از مالیات بر درآمد شرکت‌ها در سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ از میزان دریافتی در سال ۲۰۰۸ به مراتب فراتر رفت. تعداد شرکت‌هایی هم که در سال ۲۰۰۹ برای پرداخت مالیات بر درآمد ثبت‌نام کردند ۷ درصد بیشتر از سال ۲۰۰۸ و همین تعداد در سال ۲۰۱۰، ۱۰ درصد بیشتر از سال ۲۰۰۹ بود.

تجارت آسان‌تر

در سال ۲۰۰۸، مؤسسه خدمات گمرکی کره^۳ اصلاحاتی همه‌جانبه را با هدف ایجاد کامل‌ترین سامانه ترخیص گمرکی دنیا را آغاز کرد.^۴ تا سال ۲۰۰۹ این مؤسسه توانسته بود گذار از یک سامانه الکترونیکی گمرکی،^۵ یک سامانه الکترونیکی تبادل اطلاعات که تنها در دسترس مشترکین است، به یک سامانه جهانی گمرکی^۶ را تجربه کند. سامانه جهانی گمرکی یک پورتال جهانی بر پایه اینترنت است که نهادهای مالی، مؤسسات گمرکی، شرکت‌های پشتیبانی و ۲۳ مؤسسه دولتی ذیربط را به هم متصل کرده است.

این پنجره واحد بین‌المللی که با عنوان UNI-PASS شناخته می‌شود، به صادرکنندگان و واردکنندگان اجازه می‌دهد ترخیص‌های گمرکی و دیگر الزامات مربوط به بازرگانی خارجی را در هر نقطه‌ای از کره زمین و در هر ساعت شبانه روز مدیریت کنند. UNI-PASS در حال حاضر یکی از معدود پورتال‌های ترخیص ۱۰۰ درصد الکترونیکی در دنیاست. با آغاز به کار این سامانه، متوسط مدت زمان صادرات از ۱۱ روز به ۸ روز و متوسط مدت زمان واردات از ۱۰ روز به ۸ روز کاهش یافت. برآوردهای اداره خدمات گمرکی کره نشان می‌دهد که برای عملیاتی نمودن این پنجره واحد حدود ۷/۷ میلیون دلار در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ هزینه شده است در حالی که تنها در سال ۲۰۱۰ صرفه‌جویی ناشی از وجود این سامانه بیش از ۷۰ میلیون دلار بوده است.

1. Administrative Burden of Taxes
2. National Health Insurance Corporation
3. Korea Customs Service
4. Korea Customs Service, 2009b.
5. E-costoms System
6. U-costoms System

حمایت‌های بیشتر از سرمایه‌گذاران و اعتباردهندگان

کره جنوبی پیش‌تر در سال ۲۰۰۵ برخی اقدامات برای بهبود شیوه اداره شرکت‌ها مانند حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران جدید را انجام داده بود. در این راستا قانون طرح دادخواست گروهی^۱ در ژانویه سال ۲۰۰۵ به اجرا درآمد. به این ترتیب امروزه سرمایه‌گذاران خرد می‌توانند در مواردی مانند حسابرسی‌های خارجی سهل‌انگارانه در رابطه با ارزش سهام یک شرکت در معرض فروش، تجارت داخلی و دستکاری بازار و همچنین افشای اطلاعات غلط در گزارش‌های ارزیابی ارزش و یا در گزارش‌های فصلی، ۶ ماه و یا سالیانه یک شرکت در معرض فروش، به‌صورت گروهی طرح دادخواست کنند.

در اکتبر ۲۰۰۹، کره قانون ورشکستگی مصوب سال ۲۰۰۶ را با هدف محافظت بیشتر از شرکت‌های فعال در دوره بحران جهانی اصلاح کرد. تا نیمه دوم سال ۲۰۰۸ هم شرکت‌های صادرکننده و هم شرکت‌های فعال در بازارهای داخلی، پیامدهای کاهش تقاضای بین‌المللی ناشی از بحران جهانی و افزایش قیمت نفت را احساس می‌کردند. اقدامات صورت گرفته از طرف دولت کره جنوبی به مراتب فراتر از آنچه بود که پس از بحران مالی جنوب شرق آسیا در پایان دهه ۱۹۹۰ انجام شده بود. در این راستا قانون ورشکستگی با هدف بالا بردن مزیت‌های بازسازی به جای انحلال اصلاح شد. برنامه‌های دوره‌ای برای نجات نهادهای مالی مشکل‌دار، افزایش شفافیت میان اعتباردهندگان داخلی و خارجی از مهمترین اقدامات انجام شده در این دوره بود که در نهایت منجر به بازگرداندن تدریجی اعتماد سرمایه‌گذاران شد.^۲

براساس قانون جدید ورشکستگی کره، اعتباردهندگانی که به شرکت‌های دارای مشکل اعتبار می‌دهند نسبت به سایر اعتباردهندگان در موقعیت ممتازتری قرار می‌گیرند. این شرایط، وضعیت را برای دریافت وام شرکت‌هایی که در تنگنای مالی هستند ساده‌تر کرده و آنها قادر به ادامه فعالیت خود خواهند بود. این قانون همچنین فرآیند بازسازی را مورد حمایت بیشتری قرار داده است. براین اساس، قوانین ساده‌تر شده و به مدیریت شرکت اجازه داده می‌شود که در دوران گذار همچنان مدیریت شرکت را به‌عهده داشته باشند و در عین حال از طریق صدور مجوز ایجاد کمیته‌ای متشکل از اعتباردهندگان به‌دنبال برقراری تعادل بین منافع آنها در دوران ورشکستگی است.^۳

در سال ۲۰۱۰ تعداد شرکت‌هایی که توانستند با وجود وخامت اوضاع مالی به فعالیت خود ادامه دهند بیشتر از قبل بود. تعداد پرونده‌هایی که به‌منظور بازسازی شرکت تشکیل شد از ۳۶۶ پرونده در سال ۲۰۰۸ به ۶۳۰ پرونده در سال ۲۰۱۰ افزایش یافت. بسیار مهمتر از این، تعداد

1. Class Action law

2. See Cirmizi, Klapper and Uttamchandani (2010); and Oh and Haliday, 2009.

3. See Eunjai Lee and Wan Shik Lee, "Restructuring and Insolvency: South Korea," <http://www.practicallaw.com/>.



شرکت‌هایی که پس از تشکیل پرونده بازسازی، قادر به ادامه فعالیت خود بودند از ۷۳ مورد در سال ۲۰۰۸ به ۲۲۳ مورد در سال ۲۰۰۸ به ۲۲۳ مورد در سال ۲۰۱۰ افزایش یافت و ازسوی دیگر تعداد پرونده برای انحلال شرکت با نسبت بسیار کمتری از ۱۹۸ پرونده در سال ۲۰۰۸ به ۲۵۳ پرونده در سال ۲۰۱۰ افزایش یافت.

راه‌اندازی ساده‌تر و ارزان‌تر شرکت

در سال ۲۰۰۹ کره جنوبی راه‌اندازی یک شرکت به‌ویژه در چارچوب سهامی خاص که بیش از ۹۰ درصد شرکت‌های ثبت شده از این نوع هستند را تسهیل کرد.^۱ الزام حداقل سرمایه برای تأسیس شرکت‌های سهامی خاص لغو شد و هزینه ثبت یک شرکت از ۱۷ درصد درآمد سرانه به ۱۴/۷۵ درصد درآمد سرانه کاهش یافت. از سال ۲۰۰۹ الزام مراجعه به دفاتر اسناد رسمی حذف شده محدودیت‌های زمانی سختگیرانه برای ثبت مالیات بر ارزش‌افزوده اعمال شد و این امکان برای کارآفرینان فراهم شد که مالیات‌ها را به‌صورت اینترنتی پرداخت کنند. پرداخت اینترنتی در کره جنوبی بسیار ساده‌تر است، زیرا براساس گزارش OECD این کشور بالاترین ضریب نفوذ پهنای باند از طریق اینترنت بی‌سیم^۲ در دنیا را داراست.

با معرفی سامانه Start – biz – online فرایند تأسیس یک شرکت در کره به مراتب ساده‌تر از گذشته شد. پیش از آن متقاضیان راه‌اندازی یک شرکت باید بیش از ۳۰ فرم مختلف را به‌صورت دستی پر می‌کردند و به ۶ اداره و نهاد مختلف مراجعه می‌کردند. به همین دلیل ۹۶ درصد از متقاضیان ثبت شرکت برای طی این مراحل وکیل استخدام می‌کردند. درحال حاضر متقاضیان فقط یک بار اطلاعات را وارد سامانه کرده و عملیات توزیع اطلاعات در داخل سامانه به‌صورت خودکار انجام می‌شود. متقاضیان همچنین می‌توانند از سامانه برای جستجوی نامه دلخواه، ثبت یک شرکت، پرداخت انواع مالیات و دیگر موارد استفاده کنند.

همزمان با آغاز عملیات بازسازی در پی ایجاد بحران، تعداد شرکت‌های جدیدی که به‌صورت سهامی خاص ثبت شده‌اند روند افزایشی داشته است. در فاصله سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ تعداد این شرکت‌ها حدود ۹ درصد رشد داشته است. در فاصله سال‌های ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ تعداد در این شرکت‌ها حدود ۹ درصد رشد داشته که بیش از یک‌سوم این شرکت‌ها در شهر سئول واقع شده‌اند. علاوه‌بر تسهیل فرآیند راه‌اندازی برای همه شرکت‌ها، دولت کره جنوبی در نظر دارد موانع

۱. حدود ۱۰ درصد از شرکت‌ها به‌صورت سهامی خاص ثبت شده و در طبقه‌بندی شرکت‌های کوچک و متوسط قرار می‌گیرند. در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ سالیانه به‌طور متوسط ۲۵۰۰ شرکت جدید در این ابعاد در کره جنوبی راه‌اندازی شدند.

2. Wireless

خاص ورود به صنعت را نیز با هدف تشویق فعالیت‌های اقتصادی جدید و احیای اقتصاد، حذف یا ساده‌تر کند. برای مثال مدت‌هاست که محدودیت‌های اعمال شده برای مدت شرکت‌ها برای فروش نفت به شرط فعالیت در یک منطقه خاص برداشته شده است.

صدور راحت‌تر مجوزها

دولت کره همچنین مجوزهای ساخت‌وساز را از طریق به‌روزرسانی قوانین مرتبط در سال ۲۰۰۶ تسهیل کرده است. براساس گزارش بانک جهانی در این سال پروژه‌های ساختمانی کوچک از الزامات حاکم بر مجوزهای ساختمانی بزرگ و پیچیده معاف شده‌اند.^۱ این امر به قانونگذاران اجازه می‌دهد که توان خود را بر پروژه‌های پیچیده متمرکز کنند.

در سال ۲۰۱۰ دولت کره جنوبی اصلاح فرآیند صدور مجوز عمومی را آغاز کرد (البته این اصلاحات تاکنون شامل مواردی چون مجوزهای ساخت‌وساز نشده است). تا پیش از این در قوانین صدور مجوز کره، اصل بر ممنوعیت صدور یک مجوز بوده و اجازه صدور مجوز یک استثنا محسوب می‌شد. از سال ۲۰۱۰ این فرآیند کاملاً برعکس شده و اصل بر صدور یک مجوز است.^۲ هدف دولت کره برای سال‌های پیش رو آن است که یک شورای صدور مجوز و یک مرکز جامع خدمات ایجاد کند که با گردآوری همه دستگاه‌های ذیربط امور اداری یک شورای صدور مجوز و یک مرکز جامع خدمات ایجاد کند تا از طریق گردآوری همه دستگاه‌های ذیربط در این مرکز، امور اداری مربوط به درخواست‌های دریافتی را حداکثر ظرف مدت ۲۰ روز (به‌عنوان یک قانون کلی در مورد هر درخواست صدور مجوز) انجام دهد.

جمع‌بندی

در سال ۲۰۱۰ درحالی که اقتصاد جهان به آرامی مشغول بازیابی خود از بحران جهانی بود، رشد اقتصادی کره به ۶/۱ درصد رسید که بیشترین نرخ رشد در بین کشورهای OECD بود که نسبت به نرخ رشد ۰/۲ درصدی کره در سال ۲۰۰۹ هم جهش قابل توجهی به‌شمار می‌رود.^۳ دولت در نظر دارد فرآیند اصلاح مقررات را ادامه دهد. در اکتبر سال ۲۰۱۰ در نشست شورای ریاست‌جمهوری جمهوری درباره رقابت‌پذیری ملی، رئیس‌جمهور لی میونگ باک گفت: در فرآیند بازسازی اقتصاد جهان، رقابت شدیدتر خواهد شد. بنابراین، ما باید اقداماتی را در دستور کار قرار دهیم که

1. World Bank, 2006b.

2. PCNC, 2011.

3. See PCNC, Which Cites International Monetary Fund Data on 2010 Growth Rates in Major Economies, 2011.



رقابت‌پذیری ما را افزایش دهد. ما باید همه تلاش‌های خود را معطوف به ایجاد کشوری ایدئال برای بنگاه‌ها و سرمایه‌گذاری کنیم.

۲. مقدونیه: ^۱ ترغیب به انجام تغییرات بزرگ از طریق همکاری منطقه‌ای

تلاش‌های مرتبط با همکاری منطقه‌ای مانند فرآیند پیوستن به اتحادیه اروپا می‌تواند به پیشبرد و اصلاحات مقررات کسب‌وکار کمک کند. این امر در مقدونیه اتفاق افتاده است، زیرا یک مجموعه کامل از اصلاحات را پس از ارائه تقاضای عضویت در اتحادیه اروپا آغاز کرد. این کشور موافقتنامه تثبیت و همکاری^۲ را در آوریل ۲۰۰۱ با اتحادیه اروپا امضا کرد و در نوامبر ۲۰۰۵ در فهرست کشورهای نامزد الحاق به اتحادیه معرفی شد.^۳ برنامه اصلاحات به‌طور عمده در مسیر الزامات مورد تأکید چارچوب حقوقی اتحادیه اروپا تدوین شده تا معیارهای اقتصاد کلان مشخص را اجرایی کنند. موضوع دیگری که به اندازه پیوستن به اتحادیه اروپا برای مقدونیه اهمیت داشته، تمایل به جذب سرمایه‌گذاران و توسعه فعالیت‌های اقتصادی با هدف اشتغال‌زایی و دستیابی نرخ رشد اقتصادی بالاست. از سال ۲۰۰۴ تاکنون، مجلس این کشور تغییرات قانونی مهمی به وجود آورده که مقررات مربوط به کسب‌وکار در زمره این قوانین قرار دارند.

اقدامات صورت گرفته نتایج ملموسی داشته است. درحال حاضر مقدونیه در بین ۱۰ اقتصادی قرار دارد که در ۶ سال گذشته گام‌های بلندی برای ایجاد یک محیط قانونی پشتیبان کسب‌وکار برداشته‌اند.^۴ جایگاه جهانی این کشور در رده‌بندی جهانی انجام کسب‌وکار از ۸۱ در سال ۲۰۰۶ به ۲۲ در سال ۲۰۱۲ ارتقا یافته است. علاوه بر بهبود نسبی در رتبه جهانی، مقدونیه همچنین در بین اقتصادهایی قرار دارد که فاصله خود با کشورهای پیشرو را در ۶ سال گذشته به حداقل رسانده است.

علاوه بر چارچوب حقوقی اتحادیه اروپا، مقدونیه از گزارش‌های سالیانه انجام کسب‌وکار بانک جهانی نیز برای مقایسه خود با بهترین عملکردها و در نتیجه بهبود شرایط مقرراتی و قانونی خود با هدف تسهیل فعالیت‌های اقتصادی بهره گرفته است. کمک‌های خارجی هم به استمرار روند موفقیت‌آمیز این کشور کمک کرده است. بانک جهانی، کمیسیون اروپایی^۵ و مؤسسه آمریکایی توسعه بین‌المللی^۶ به تأمین منابع مالی و فنی برای تدوین پیش‌نویس قوانین جدید و انجام اصلاحات اداری اقدام کرده‌اند.

1. FYR MACEDONIA

2. Stabilization and Association Agreement

3. European Commission, 2005.

4. FYR Macedonia was Among the 10 Economies that Improved the Most in the Ease of Doing Business as Measured in Doing Business 2008 and in Doing Business, 2010.

5. European Commission

6. The U.S. Agency for International Development (USAID)

چارچوب نهادی

دولت مقدونیه اصلاحات را با قدرت پیش برده و در این مسیر از حمایت‌های عالی‌ترین سطوح سیاسی کشور بهره گرفته است. دفتر قائم‌مقام نخست‌وزیر در امورات اقتصادی تمام هماهنگی‌های لازم برای تسهیل اقدامات را ایجاد نموده و وزرای داری، دادگستری، اقتصاد و حمل‌ونقل و ارتباطات به برنامه اصلاح قانون و مقررات ملحق شده‌اند.

همگام با اراده و ظرفیت سیاسی موجود، همکاری بسیار منسجم بین وزارتخانه‌ها به‌ویژه در سطح عملیاتی مشاهده می‌شود. همزمان با تلاش‌های دولت برای تغییر برنامه‌ها در سطح وزارت‌ها و مؤسسات عملیاتی می‌شود. از نوامبر سال ۲۰۰۶ دولت سه مرحله پروژه اصلاح مقرراتی را با هدف کاهش مسئولیت‌های قانونی فعالان اقتصادی و رفع موانع اداری به اجرا گذاشته است. به‌عنوان بخشی از این برنامه، وزارت حمل‌ونقل و ارتباطات چند برنامه اصلاح مقررات را برای ساده‌سازی و تسریع فرآیند اخذ مجوزهای ساخت‌وساز آغاز کرده است. اداره گمرک نیز اقدامات متعددی را برای افزایش سرعت و کارآیی بازرگانی خارجی انجام داده است.

در یک برنامه دیگر، بانک ملی مقدونیه از طریق ایجاد یک مؤسسه دولتی اطلاعات اعتباری در سال ۲۰۰۸ نظام مالی کشور را تقویت کرد. در سال ۲۰۱۱ نیز به‌دلیل اقدامات صورت گرفته وزارت داری، یک مؤسسه در خصوص اعتبارسنجی با همکاری بانک‌های تجاری آغاز به کار کرد. همانند بسیاری از کشورها، سامانه دولت الکترونیک زیرساخت بسیاری از اصلاحات در محیط قانونی کسب‌وکار مقدونیه بوده است. دولت از طریق ایجاد وزارت جامعه اطلاعاتی و مدیریت،^۱ تغییر فرآیندهای اداری عمومی را در دستور کار قرار داده و در این چارچوب تعدادی از پروژه‌های مرتبط با دولت الکترونیک اجرا شده است. هدف از ایجاد سامانه دولت الکترونیک به وجود آوردن فرآیندهای مدرن، منسجم، کارآ، شفاف و امن بود. به این منظور درگام اول زیرساخت‌های مورد نیاز ایجاد شد و در مرحله دوم دفاتر خدمات الکترونیک راه‌اندازی شدند.^۲ منابع مالی این طرح را مؤسسه آمریکایی توسعه بین‌المللی تأمین کرده و تاکنون ۱۱ پروژه در چارچوب توسعه دولت الکترونیک در مقدونیه تأمین مالی شده است.^۳ از جمله پیشرفت‌ها در حوزه دولت الکترونیک می‌توان به راه‌اندازی سامانه پرداخت مالیات اینترنتی در سال ۲۰۰۸ (با امکان تشکیل پرونده مالیاتی و پرداخت الکترونیکی)، راه‌اندازی سامانه جامع الکترونیکی ثبت املاک در سال ۲۰۱۰ و راه‌اندازی سامانه اینترنتی ثبت شرکت در سال ۲۰۱۱ اشاره کرد.

تغییر در قوانین مالیاتی هم در دستور کار دولت بوده است. در سال ۲۰۰۸ مالیات بر درآمد

1. Ministry of Information Society and Mangement

2. Armenski, Gusev and Spasov, 2007.

3. E-gov Project, <http://www.egov.org.mk>.



شرکت‌ها به ۱۰ درصد کاهش یافت. در سال بعد هم نرخ عوارض تأمین اجتماعی کاهش یافت و سیستم یکپارچه پرداخت عوارض تأمین اجتماعی و دیگر انواع مالیات اجرایی شد.

اصلاحات در نظام قضایی

در سال ۲۰۰۷ یک سامانه جامع مبتنی بر فناوری اطلاعات راه‌اندازی شد که بخشی از برنامه کلی راهبرد فناوری اطلاعات دولت در دوره زمانی ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ بود. این اقدام زمینه اصلاحات در فرآیندهای قضایی به‌ویژه از طریق ایجاد سامانه مدیریت الکترونیکی پرونده را فراهم آورد. پیش از انجام اصلاحات، نظام قضایی گرفتار ناکارآمدی‌های مزمن بود. فرآیندها به کندی طی می‌شد و عدالت با تأخیر حاصل می‌شد. اجرای تصمیمات قضایی فرآیندی طولانی و پیچیده داشت. دادگاه‌ها مملو از پرونده‌های کم‌اهمیت بودند و پرونده‌ها با بی‌نظمی مدیریت می‌شدند. فناوری اطلاعات تقریباً به‌کار گرفته نمی‌شد و تعداد نیروی انسانی حرفه‌ای انگشت شمار بود.^۱ امروزه مقدونیه ناکارآمدی‌های یاد شده را از طریق برنامه‌های اصلاحی و عمدتاً در چارچوب حقوقی اتحادیه اروپا برطرف کرده است.

نوسازی دادگاه‌ها

اصلاحات قضایی در مقدونیه با پروژه نوسازی دادگاه‌ها در سال ۲۰۰۳ و با کمک‌های نهادهای خارج از دولت آغاز شد. براین اساس رویکرد جدید قضایی به‌صورت آزمایشی در چند دادگاه پیاده شد و هدف آن به نمایش گذاشتن روش مدیریت نوین پرونده، خارج کردن مدیریت دادگاه (قضات و کارکنان) از حالت انفعال و در نهایت اثبات این نکته بود که چگونه دادگاه‌ها می‌توانند دسترسی عموم به خود را از راه کاهش مدت زمان دادرسی و حذف تأخیرهای بی‌مورد افزایش دهند.

علاوه بر موضوع بالا، در یک اقدام جداگانه، وزارت دادگستری در سال ۲۰۰۴ راهبرد اصلاح نظام قضایی را با تمرکز بر ظرفیت‌سازی، تقویت زیرساخت‌های دادگاه‌ها و بهبود سامانه فناوری اطلاعات توسعه داد. وزارت دادگستری یک گروه مشورتی متشکل از نمایندگان نهادهای قضایی به‌منظور بازبینی و تدوین راهکارهایی برای تقویت استراتژی تدوین شده ایجاد کرد. همچنین میزگردهای عمومی با حضور نمایندگان از مقامات قضایی و کارشناسان خبره حقوقی برگزار کرد تا از پیشنهادهای مطرح شده و بازخوردهای مباحث از تدوین راهکارها بهره گرفته شود.

1. FYR Macedonia, Ministry of Justice, 2005.

تغییر قوانین برای سرعت بخشیدن به فرآیند دادرسی

تصویب اصلاح قوانین مربوط به آیین دادرسی مدنی و اجرای احکام براساس آنها، نقش بسیار مهم در بهبود نظام قضایی داشته است. قانون جدید اجرای احکام که از اول ژوئن ۲۰۰۶ عملیاتی شد و در سال ۲۰۱۱ اصلاح شد این امکان را برای اعتباردهندگان فراهم آورده است که فرآیند دادرسی را از طریق مؤسسات اجرای احکام خصوصی دنبال کنند. این فرآیند اجرای احکام، الهام‌بخش بسیاری از اقتصادهای دیگر در منطقه شده و کشورهایمانند کرواسی برنامه‌هایی برای پیروی از این الگو دارند.

در مجموع تغییرات صورت گرفته به نتایج ملموس منجر شده است. مدت زمان اجرای یک قرارداد از ۵۰۹ روز در سال ۲۰۰۴ به ۳۷۰ روز در سال ۲۰۰۹ کاهش یافته است. براساس ارزیابی تحلیلی وزارت دادگستری از پرونده‌های طرح شده در دادگاه اصلاحیه سال ۲۰۱۱، قانون آیین دادرسی مدنی، مدت زمان و هزینه مورد نیاز برای طی فرآیند دادرسی را به مراتب کاهش خواهد داد. قانون جدید برای هر یک از مراحل مختلف دادرسی مهلت زمانی تعیین کرده است. یکی از ابزارهای تحقق این الزام قانونی نرم‌افزاری است که با هدف پشتیبانی از نظام مدیریت پرونده طراحی و اجرا شده است.

هر اندازه که دادگاه‌ها کارآیی بیشتری داشته باشند و پرونده‌ها با تأخیر کمتری رسیدگی شوند باز هم اطلاع دادرسی مهمترین مشکل نظام قضایی خواهد بود. با این حال وزارت دادگستری برآورد می‌کند که آخرین اصلاحات قانون مربوط به اجرای احکام به زودی تعداد پرونده‌های موجود در دادگاه‌ها را تا ۸۰ درصد به نسبت سال ۲۰۰۶ کاهش خواهد داد. زیرا انتظار می‌رود ۴۰۲ هزار پرونده از دادگاه‌ها به دفاتر اسناد رسمی و یا مؤسسات اجرای خصوصی منتقل شوند. این امر امکان اجرای سریع‌تر احکام و سرعت بخشیدن به کاستن از مدت زمان رسیدگی به پرونده‌های پراهمیت را فراهم می‌آورد.

اصلاحات در نظام ورشکستگی

قانون ورشکستگی مقدونیه، مصوب سال ۲۰۰۶، مدت زمان رسیدگی به پرونده‌های ورشکستگی را به شدت کاهش داد. به گزارش وزارت اقتصاد این کشور، میانگین مدت زمان رسیدگی به این پرونده‌ها از ۶/۶ سال براساس قانون ورشکستگی مصوب سال ۱۹۹۷ به ۱/۴ سال براساس قانون جدید کاهش یافته است. این رقم براساس قانون حل و فصل اختلافات ورشکستگی و انحلال مصوب سال ۱۹۸۹ نزدیک به ۱۳/۸ سال بوده است.^۱

1. FYR Macedonia, Ministry of Economy, 2011.



اصلاحات جدید نسبت به قانون ۲۰۰۶ بر سرعت بخشیدن به فرآیند حل و فصل پرونده‌های ورشکستگی متمرکز شده است. اصلاحیه قانون که از سال ۲۰۱۱ به اجرا درآمده است هیئت امنای پرونده ورشکستگی را ملزم به استفاده از یک سامانه الکترونیکی می‌کند که از طریق ثبت تمام مراحل و اقدامات در خلال رسیدگی به پرونده، شفافیت را افزایش می‌دهد. هیئت امنای قادر به ورود به سامانه بوده به همه اسناد و مدارک پرونده دسترسی دارند. اصلاحیه قانون حداکثر مدت زمانی را به اعضای هیئت امنای که باید نسبت به فروش اموال شرکت ورشکسته اقدام و پرونده را مختومه کنند ۱۸ ماه تعیین کرده است.

اصلاحات اداری

از طریق پروژه اصلاح مقررات، دولت مقدمات متعددی برای بهبود فرآیندهای اداری و کاهش هزینه‌ها انجام داده و قانون «سکوت نشانه رضایت است» را ترویج کرده است. مهمترین دستاوردهای این پروژه عبارتند از کم کردن پیچیدگی‌های اداری، کاهش هزینه و مدت زمان ثبت یک شرکت و ثبت یک ملک و همچنین سرعت بخشیدن به فرآیند صادرات و واردات.

ثبت شرکت با یک بار مراجعه^۱

به‌عنوان اولین گام برای بهبود فرآیند ثبت، مقدماتی یک واحد ثبت مرکزی در سال ۲۰۰۶ راه‌اندازی کرد. براساس یک قانون مصوب سال ۲۰۰۵، ثبت شرکت به حیطه خارج از مسئولیت دادگاه‌ها منتقل شد و مسئولیت ثبت شرکت‌ها تنها به یک نهاد در کشور سپرده شد. پیش از آن فرآیند ثبت شرکت در دادگاه‌ها بسیار کند، پرهزینه و تا حد زیادی پیچیده بود.

در واحد ثبت مرکزی، یک مرکز جامع ارائه خدمات ایجاد شد که ضمن یکسان‌سازی، ساده‌سازی، فرآیندهای ثبت یک شرکت و امور مربوط به کارکنان شرکت را تسهیل کرد. همین امر سبب شد که تعداد مراحل ثبت یک شرکت از ۱۳ مرحله در سال ۲۰۰۴ به ۳ مرحله در سال ۲۰۱۰ کاهش یابد. همچنین مدت زمان لازم برای طی فرآیندهای یاد شده و از ۴۸ روز در سال ۲۰۰۳ به ۳ روز در سال ۲۰۱۰ کاهش یافت. اقدامات مرکز ثبت جدید و دیگر تغییرات قانونی مانند حذف الزام حداکثر سرمایه، دولت مقدماتی را در بین ۱۶ اقتصاد برتر در نماگر شروع کسب‌وکار جای داد.

در آوریل ۲۰۱۱ دولت اقدامات ثبت بیشتری انجام داد و با راه‌اندازی سامانه اینترنتی برخط ثبت شرکت هزینه‌های مربوط را کاهش داد. در حال حاضر هیچ نیازی به اخذ اسناد شرکتی و ثبت

دفتری امضای افراد نیست. اگرچه تا جولای ۲۰۱۱ تعداد اندکی از متقاضیان، شرکت خود را از طریق سامانه اینترنتی ثبت کرده‌اند، اما انتظار می‌رود که در آینده نزدیک شاهد رشد چشمگیر استفاده از این سامانه باشیم.

نظام ثبت دارایی ساده‌تر و سریع‌تر

یک سلسله تغییرات در سامانه اطلاعات املاک (کاداستر) شهر اسکوپیه (مرکز مقدونیه) منجر به تسریع و ساده‌تر شدن امور ثبت املاک شد. براساس یک قانون مصوب سال ۲۰۰۸، فرآیندها بهبود یافتند و چارچوب زمان برای انجام امور تعیین شد. تعداد پرونده‌های در انتظار ثبت در اسکوپیه از ۱۵ هزار و ۳۵ پرونده در سال ۲۰۰۵ به ۲ هزار و ۸۲ پرونده در سال ۲۰۱۱ کاهش پیدا کرد. متوسط زمان رسیدگی به درخواست‌ها از ۶۰ روز در سال ۲۰۰۴ به ۵ روز در سال ۲۰۱۱ کاسته شد. تمام هزینه‌های مرتبط با ثبت املاک در سال ۲۰۰۷ نصف شدند و براساس پروژه اصلاح مقررات، هزینه‌های باقیمانده نیز بین ۱۰ تا ۷۲ درصد در ژانویه ۲۰۱۰ کم شدند. همه اقدامات بالا موجب شد که سامانه کاداستر این کشور در ژوئن ۲۰۱۰ از بانک جهانی تقدیرنامه دریافت کند.^۱

در چارچوب سامانه کاداستر اقداماتی نیز برای معیارهای عملکرد تعریف شد تا به کارمندان برای افزایش بهره‌وری انگیزه لازم داده شود. براساس معیارهای تعریف شده کارمندی که فراتر از میانگین کلی کارایی داشته باشند، حقوقشان تا ۲۵ درصد افزایش می‌یابد. علاوه بر این اقداماتی برای ارائه تصویر بهتری از سامانه کاداستر به مردم صورت گرفت که از جمله آنها می‌توان به اعلام روزهای دیدار عمومی از مجموعه کاداستر و نحوه فعالیت کارمندان، ایجاد خطوط تلفنی ویژه برای پاسخگویی به پرسش‌های متداول و همچنین برگزاری ملاقات‌های عمومی در محل شهرداری‌های اسکوپیه اشاره کرد. یکی از شهروندان درحالی که به انتظار ۴ ساعته در گرمای تابستان به هنگام مراجعه به سامانه کاداستر اعتراض داشت به این موضوع، اذعان می‌کرد که تا چند سال پیش مراحل ثبت یک ملک ماه‌ها به طول می‌انجامده است.

آخرین تحولات برای افزایش کارایی و اثربخشی در فرآیند ثبت املاک، راه‌اندازی سامانه الکترونیکی کاداستر و میز پذیرش در سال ۲۰۱۰ است. هدف از راه‌اندازی سامانه الکترونیکی کاداستر ارتقای مدیریت کارهای محوله و توزیع آنها در زمان مناسب و تبادل اطلاعات است. میز پذیرش الکترونیکی نیز که با حمایت دولت هلند عملیاتی شده است اقداماتی نظیر انتقال الکترونیکی ملک، ثبت تقاضاها و رسیدگی به آنها را انجام می‌دهد. علاوه بر این، این سامانه به دفاتر اسناد رسمی اجازه می‌دهد که اطلاعات مربوط به دیون ملک و آخرین وضعیت تقاضاها را نیز بررسی کنند.

1. Agency for Real Estate Cadastre Skopje, 2011.



افزایش سرعت و کارآیی بازرگانی خارجی

اداره امور گمرکی اقدامات متعددی را برای افزایش سرعت و کارآیی صادرات و واردات انجام داده است. در سال ۲۰۰۲ نظام بازرسی مجموعه‌ها بر مبنای میزان ریسک با هدف به حداقل رساندن مدت زمان ترخیص در گمرک و جلوگیری از تأخیرهای غیرضروری پایانه‌ها عملیاتی شد. اداره امور گمرکی در حال حاضر سامانه‌های مختلف فناوری اطلاعات برای مدیریت ریسک را به کار گرفته و از سال ۲۰۰۵ تاکنون دستورالعمل‌هایی را برای مدیریت ریسک در مبادی گمرکی صادر کرده است.

با استفاده از طبقه‌بندی انواع ریسک، این امکان برای نظام بازرسی مجموعه‌ها بر مبنای میزان ریسک فراهم آمد تا تنها بر مجموعه‌های پرخطر متمرکز شده و در نتیجه از تعداد بازرسی‌های فیزیکی کاسته شده و در نهایت کالاها با سرعت بیشتری ترخیص شوند. پس از ارزیابی عوامل و طبقه‌بندی آنها بر اساس میزان ریسک احتمالی، سامانه‌های یاد شده محموله‌ها را به سمت مسیرهای قرمز (برای بازرسی فیزیکی)، زرد (برای بازرسی اسناد و مدارک) و سبز (بدون انجام بازرسی) هدایت می‌کنند. از سال ۲۰۰۹ مقدونیه از مسیر آبی نیز استفاده می‌کند که کالاها بدون هرگونه بازرسی ترخیص می‌شوند، اما بازرسی‌ها پس از ترخیص در مورد آنها اعمال می‌شود. کالاهای وارداتی به‌طور متوسط یک ساعته از مسیر زرد ترخیص می‌شوند و متوسط زمان ترخیص کالاهای صادراتی ۲۳ دقیقه است.

در سال ۲۰۰۸، اداره امور گمرکی پنجره واحد اینترنتی را راه‌اندازی کرد که امکان ارائه اسناد گمرکی به صورت آنلاین را برای بازرگانان فراهم آورده است. پیش‌تر در همین سال ۴ دستگاه اسکنر سیار به کار گرفته شده بود و جداول هزینه‌های گمرکی به صورت منطقی اصلاح شده بود. در نتیجه این تغییرات مدت زمان مورد نیاز برای معادلات از ۱۹ روز به ۱۷ روز در سال ۲۰۰۸ کاهش یافت و مدت زمان مورد نیاز برای واردات نیز از ۱۷ روز به ۱۵ روز کاهش یافت.

جمع‌بندی

مشاهده نتایج اصلاحات به صورت تغییرات محسوس در اقتصاد زمانبر است. با این حال تجربه مقدونیه نشان می‌دهد که در صورت قرار گرفتن در مسیر درست، تغییرات زودتر به بار می‌نشیند. برای سرعت و ساده‌سازی فرآیند ورشکستگی، مقدونیه در نظر دارد یک سامانه اینترنتی را برای فروش اموال شرکت‌های ورشکسته راه‌اندازی کند. وزارت حمل‌ونقل و ارتباطات ایجاد سامانه الکترونیکی درخواست تقاضای احداث ساختمان را تا جولای ۲۰۱۲ در دستور کار قرار داده است.

بهبود نحوه فعالیت و اجرای سامانه کاداستر ادامه یافته و پروژه‌های متعددی با کمک مالی نهادهای بین‌المللی در دست اجراست. براساس این طرح مقرر شده است همه اسناد و سوابق مربوط به املاک از حالت کاغذی خارج شده و اطلاعات دیجیتالی جدید مبنای ایجاد یک پایگاه ملی زمین‌شناسی شود تا شهروندان قادر باشند به صورت آنلاین از موقعیت یک نقطه زمین و پلاک‌های اطراف آن آگاه شوند.

با وجود همه این اقدامات، پیوستن به اتحادیه اروپا تغییرات بیشتری را می‌طلبد. براساس گزارش کمیسیون اروپایی در سال ۲۰۱۰ پیشرفت اندکی در اصلاحات نظام قضایی مقدونیه حاصل شده است که این موضوع از نظر اتحادیه اروپا از اولویت بسیار بالایی برخوردار است و همچنان امری چالش‌برانگیز در روابط دوجانبه است. در این گزارش به کاستی‌های دیگری هم اشاره شده است که مهمترین آنها عبارتند از: سیاستگذاری اجتماعی، اشتغال و فساد اداری. در این گزارش همچنین آمده است که اجرای برنامه حقوقی ضد فساد اداری همچنان ناکارآمد بوده است.^۱ در کنار همه این موارد، همچنان جای امیدواری وجود دارد. مقدونیه پیش از این ثابت کرده است که با بهره‌گیری از اراده سیاسی میل به تغییر و همکاری بین ذینفعان، قادر به فائق آمدن بر مشکلاتی است که به‌طور طبیعی بخشی از فرآیند هر نوع اصلاحی به‌شمار می‌روند.

۳. مکزیک: تأکید بر اصلاحات مقرراتی در سطح محلی

دولت‌ها در سرتاسر دنیا در زمان انجام اصلاحات گسترده با مشکلات متعددی مانند شناسایی گلوگاه‌ها، اخذ حمایت‌های سیاسی، تأمین منابع مورد نیاز کسب نظر مساعد ذینفعان و گردهم آوردن دستگاه‌های مختلف برای یک هدف از قبل تعیین شده، دست و پنجه نرم می‌کنند. مکزیک به خوبی چالش‌های مربوط به سیاستگذاری مقرراتی را به تصویر می‌کشد، زیرا در سطوح مختلف حکومتی و مقرراتی مشکلات این حوزه دیده می‌شوند.

۳۱ ایالت و ۲ هزار و ۴۴۱ شهرداری، از جمله مکزیکوسیتی پایتخت این کشور، دارای قدرت قانونگذاری قابل توجهی هستند که به آنها امکان طراحی، اجرا و عملی کردن قوانین را می‌دهد.^۲ به این ترتیب اصلاحات قانون نه تنها به هماهنگی‌های افقی بین وزارتخانه‌ها، دستگاه‌ها و نهادهای قضایی و مقننه در سطح ملی نیاز دارد، بلکه هماهنگی عمودی با نهادهایی در ایالت‌ها و شهرداری‌ها نیز ضروری است. برنامه اصلاح قوانین در مکزیک از مقایسه قوانین کسب‌وکار در ۳۱ ایالت بهره گرفته و مکزیکوسیتی نقشی مهم برای تقویت همکاری‌ها و شبیه‌سازی تغییرات داشته است.

1. European Commission, 2010.

2. <http://www.e-local.gob.mx/>.



هم‌افزایی نیروها

تلاش‌های معطوف به اصلاح مقررات در اولین دهه ۱۹۸۰ در مکزیک آغاز شد و هدف اصلی آن یکپارچگی سریع با اقتصاد جهانی، پیوستن به توافقنامه‌های عمده بین‌المللی تجارت و قرار گرفتن در زمره کشورهای OECD بود. تعامل تجاری بیشتر با بازارهای بین‌المللی و ایجاد زمینه‌های بیشتر رقابت به ابزارهایی نیاز داشت که هزینه‌های انجام کسب‌وکار برای ۷۵ میلیون مکزیک‌ای را کاهش دهد.^۱ در ابتدای دهه ۱۹۹۰ برنامه اصلاحات را گروه کوچکی از مشاوران فنی در دفتر رئیس‌جمهوری هدایت می‌کردند. پیامدهای بحران اقتصادی ۱۹۹۴-۱۹۹۵ هم به تقویت این ایده کمک کرد که باید بیشتر از گذشته بر بنگاه‌های کوچک و متوسط به‌عنوان موتور اشتغال‌زایی متمرکز شد.

با وجود همه موارد بالا، موفقیت در انجام اصلاحات به‌دلیل فقدان نهادهای نظارتی مؤثر، شفافیت و حمایت عمومی با چالش‌هایی روبرو شد. به‌دلیل تغییرات در فضای سیاسی پس از انتخابات سال ۱۹۹۷ این کشور، میزان حمایت پارلمان از دولت کاسته شد، زیرا حزب رئیس‌جمهور اکثریت در مجلس عوام را پس از ۶۸ سال از دست داد. به این ترتیب هیچ‌کدام از سه حزب اصلی اکثریت مطلق را در اختیار نداشتند. در چنین فضای سیاسی شکننده‌ای اقدامات اصلاحی یک‌جانبه از بالا به پایین چندان کارآمد به‌نظر نمی‌رسید. وخیم‌تر شدن مشکلات در حوزه سیاسی به تضعیف پشتیبانی دیگر نهادها مانند پارلمان، نظام قضایی و مدیریت عمومی منجر شد.^۲

در سال ۲۰۰۰ دفتر رئیس‌جمهور، کمیسیون مرکزی بهبود مقررات^۳ را با هدف انجام اصلاحات ماندگار و تدوین یک رهیافت نظام‌مند نسبت به مقررات تأسیس کرد. اما از زمانی که این نهاد زمینه‌ساز تغییرات اساسی در کشور شد، موانع مستمر سیاسی در سطوح محلی و ملی کارآیی آن را محدودتر کرد. اولین گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی که در سال ۲۰۰۴ منتشر شد، رتبه کلی کشور مکزیک را بدتر از میانگین کل دنیا نشان می‌دهد. در این زمان رتبه مکزیک از برخی کشورهای رقیب مانند شیلی، مالزی و تایلند عقب‌تر بود و فاصله قابل توجهی با کشورهای OECD با درآمد بالا مانند انگلستان، استرالیا و آلمان داشت.

دفتر رئیس‌جمهور انتشار گزارش «انجام کسب‌وکار» را فرصتی مغتنم برای پیشبرد اصلاحات در نظر گرفت، اما به‌دلیل فقدان حمایت سیاسی پارلمان از رئیس‌جمهور، اصلاحات پیشنهادی به تصوب نرسید. در آستانه انتخابات سراسری ریاست‌جمهوری در میانه سال ۲۰۰۶ دفتر رئیس‌جمهور فاقد قدرت سیاسی کافی برای پیشبرد اصلاحات گسترده بود که البته در حالت عادی

1. Population in 1985 from World Bank, 2010b.
2. Cordova and Haddou-ruiz, 2008.
3. Federal Commission for Regulatory Improvement

هم فرآیند برنامه‌ریزی و اجرای اصلاحات سال‌ها طول می‌کشید. به دلیل ساختار خاص سیاسی در کشور مکزیک، ایالت‌ها توانستند اقدامات لازم برای انجام اصلاحات را به سرعت آغاز کنند. در سال ۲۰۰۵، دفتر رئیس‌جمهور از بانک جهانی درخواست کرد که پروژه «انجام کسب‌وکار» را علاوه بر شهر مکزیکوسیتی در سطح ایالتی نیز اجرا کند. در اولین گزارش علاوه بر مکزیکوسیتی، ۱۲ ایالت مورد ارزیابی قرار گرفتند. در دومین گزارش در سال ۲۰۰۶ همه ۳۱ ایالت پوشش داده شد و سومین گزارش نیز در سال ۲۰۰۸ منتشر شد. چهارمین گزارش نیز در دست تهیه است.

چه عاملی مؤثر بوده است؟

گزارش‌های «انجام کسب‌وکار» در سطح فروملی^۱ {منطقه‌ای، استانی و...} مجموعه‌ای از نماگرها که مبتنی بر واقعیت‌های موجود است را ارائه می‌کنند که به ارزیابی تفاوت کیفیت اجرای قوانین ملی در ایالت‌های مختلف پرداخته و پس از ارزیابی مقدماتی و برقراری ارتباط اولیه با محیط قانونی، راهکارهای لازم برای انجام اصلاحات را پیشنهاد می‌دهند. در همین راستا این گزارش‌ها زمینه تبادل تجربیات، افزایش رقابت و همکاری را فراهم آورده که همه این اقدامات مشوقی برای انجام اصلاحات و زمینه‌ساز تغییرات مستمر بوده‌اند.

تبادل تجربیات

آغاز پروژه «انجام کسب‌وکار» در سطح ایالتی در مکزیک زمینه را برای یادگیری ایالت‌ها از یکدیگر و تبادل تجربیات موفق فراهم کرد. با هدف تقویت فرآیند آموزش در بین ایالت‌ها، کمیسیون مرکزی بهبود مقررات هر سال دو سمینار را سازماندهی می‌کند که در این سمینارها نمایندگان هر ایالت آخرین یافته‌ها و تجربیات خود را در زمینه‌هایی چون اصلاح مقررات در اختیار دیگران قرار می‌دهند. فرآیند بهره‌گیری از تجربیات دیگر ایالت‌ها در مناسبت‌های غیررسمی مانند دیدار مقامات یک ایالت از یک ایالت دیگر نیز ادامه می‌یابد. برای مثال در جریان دیدار مقامات ایالت کولیمیا از ایالت سینالوا آنها متوجه شدند که مجوز استفاده از زمین در این ایالت از طریق یک سامانه الکترونیکی مدیریت می‌شود. براین اساس آنها هم تصمیم گرفتند سامانه مشابهی را در ایالت خود مستقر کنند.

تبادل تجربیات بسیار منطقی است. یک کارآفرین برای انجام فعالیت اقتصادی خود در



ایالت‌های مختلف با رفتارهای متفاوتی روبرو است که همین تفاوت‌ها فرصت مناسبی را برای بهبود وضعیت موجود فراهم می‌آورد. برای مثال گزارش «انجام کسب‌وکار ۲۰۰۷ مکزیک» نشان می‌داد که هزینه‌های قانونی ثبت شرکت به شکل قابل توجهی از یک ایالت به ایالت دیگر متفاوت است. درحالی که در ایالت میکواکان هزینه‌های قانونی ثبت ۱۶ دلار بود در ایالت چیهواها این رقم به ۶۰ برابر یعنی هزار و ۳۵ دلار بالغ می‌شد. اما این همه ماجرا نبود و نحوه محاسبه هزینه نیز بسیار متفاوت بود. درحالی که برخی ایالت‌ها رقم ثابتی را اخذ می‌کردند برخی دیگر هزینه‌های قانونی ثبت را براساس درصدی از سرمایه شرکت محاسبه می‌کردند.^۱ نکته قابل توجه آنکه در ردیف یک تا پنج پرهزینه‌ترین ایالت‌ها در ثبت شرکت، همه آنها از روش محاسبه درصدی استفاده می‌کردند.^۲ در مورد هزینه‌های نقل و انتقال یک ملک نیز وضعیت به همین شکل بود. هم‌اکنون (یک رویه ثابت اجرایی شده و) هزینه‌های ثبت یک شرکت و یا نقل و انتقال یک ملک، مستقل از اندازه شرکت و یا ارزش ملک محاسبه می‌شود.

با توجه به اینکه در رابطه با ایجاد مشکل در مسیر فعالیت کارآفرینان، از تأسیس گرفته تا توسعه، شباهت‌های فراوانی که بین ایالت‌ها دیده می‌شد ضرورت تبادل تجربیات بیش از گذشته احساس شد. در زمینه ثبت یک شرکت یا نقل و انتقال یک ملک، مهمترین مانع، تشکیل پرونده در ادارات ثبت شرکت‌ها و ثبت املاک بود. به استناد گزارش «انجام کسب‌وکار ۲۰۰۷ مکزیک» مدت زمان مورد نیاز برای طی فرآیند نقل و انتقال یک ملک در اداره ثبت املاک بین ۷۳ تا ۸۷ درصد از کل زمان لازم برای نقل و انتقال قانونی یک ملک را به خود اختصاص می‌داد. اما در گزارش دو سال بعد مشاهده شد که ۱۳ ایالت فرآیندهای اداری خود در رابطه با ثبت یک شرکت و یا نقل و انتقال یک ملک را به‌روز کرده‌اند و بسیاری از ایالت‌ها اقداماتی را برای متمرکز نمودن فرآیندهای اداری در یک محل انجام داده بودند. بسیاری از آنها هم‌اکنون به مراکز جامع خدمات مجهز شده‌اند که همه خدمات مورد نیاز کارآفرینان را در یک محل ارائه می‌کنند.

ایجاد رقابت

رقابت بین ایالت‌ها کارگشایترین وسیله برای انجام اصلاحات است. درحالی که در ظاهر همه ایالت‌ها قوانین مشابه دولت فدرال را اجرا می‌کنند شهرداران و فرمانداران به سختی می‌توانستند توضیح دهند که چرا طی فرآیند اداری ثبت یک شرکت و یا نقل و انتقال یک ملک در شهر یا ایالت آنها گران‌تر و زمانبرتر است. ایالت‌هایی که دارای عملکرد ضعیف‌تری بودند نمی‌توانستند چرایی عملکرد ضعیف

1. World Bank, 2006a.

2. World Bank, 2008a.

خود را توضیح دهند با این حال اصلاحات صورت گرفته در سایر ایالت‌ها الهام‌بخش آنها (برای پیشبرد برنامه‌هایشان) بود.

این موضوع در یک آهنگ شتابان انجام تغییرات، به‌خوبی مشاهده شد. به استناد گزارش «انجام کسب‌وکار ۲۰۰۷ مکزیک» در میان ۱۲ ایالت مورد بررسی ۹ ایالت (۷۵ درصد) اصلاحاتی را در دستکم در یکی از نماگرهای مختلف انجام داده بودند. دو سال پس از آن، پروژه «انجام کسب‌وکار ۲۰۰۹ مکزیک» گزارش کرد که ۲۸ ایالت از ۳۱ ایالت مورد بررسی (همه ایالت‌های کشور) یعنی ۹۰ درصد آنها و از جمله ایالت مکزیکوسیتی اصلاحاتی را در چارچوب نماگرهای پروژه انجام داده‌اند. در ادامه این روند ایالت‌ها محیط قانونی خود را بهبود بخشیدند و اصرار بر اصلاح مقررات حتی با وجود تغییرات سیاسی در حکومت ادامه یافت.

آهنگ اصلاحات مشخصاً به دلیل ایجاد مراکز انجام اصلاحات توسط ایالت‌ها حفظ شد. ایالت پیوبلا اولین مرکز را در سال ۲۰۰۳ تأسیس کرد. تا سال ۲۰۰۵ تعداد ایالت‌های دارای مراکز مشابه به ۵ رسید. امروزه در ۲۰ ایالت چنین مراکزی ایجاد شده‌اند. آخرین مرکز در ایالت نیوو در سال ۲۰۱۰ ایجاد شد. همه این مراکز در چارچوب برنامه‌های ایالتی و البته با حمایت‌های فنی دولت فدرال از طریق کمیسیون مرکزی بهبود مقررات تأسیس شده‌اند.

تشویق به همکاری

واگذار کردن امور مربوط به برنامه اصلاحات به مقامات محلی به خوبی نشان داد که تمرکز بر اصلاحات در سطح ملی، بخشی حیاتی از تلاش‌ها برای انجام اصلاحات در سطح ملی است. این امر موجب افزایش تعهد، احساس همکاری و ارتباط بهتر بین مقامات در سطح ملی، ایالتی و شهرداری‌ها شد.

در فرآیند انجام اصلاحات پیش از هر چیز دولت مرکزی به دولت‌های ایالتی کمک کرد تا ثبت یک شرکت را از طریق سامانه «تأسیس سریع شرکت» بهبود بخشند. این سامانه یک مرکز جامع خدمات برای طی فرآیندها در سطح محلی بود که میزان هماهنگی در فرآیندهای مربوط به شهرداری را افزایش می‌داد. در این چارچوب فعالیت‌های اقتصادی با ریسک پایین، مجوزهای مورد نیاز را دریافت کرده و در کمتر از چند روز قادر به راه‌اندازی رسمی شرکت شدند. همکاری‌های گسترده‌تر از طریق کمیسیون مرکزی بهبود مقررات نیز به گسترش این سامانه برای تحت پوشش قرار دادن فعالیت‌های مربوط به شهرداری‌ها در ایالت‌های بیشتر منجر شد.

در حال حاضر این سامانه در ۱۸۶ شهرداری در ۳۰ ایالت اجرا شده است. براساس گزارشی



که به تازگی منتشر شده است، بهره‌گیری از سامانه تأسیس سریع شرکت آثار قابل توجهی داشته است.^۱ پس از راه‌اندازی مراکز مربوط به این سامانه، تعداد شرکت‌های ثبت شده ۵ درصد افزایش یافته و سطح دستمزدها ۲/۲ درصد بالا رفته است.

پس از چند سال تلاش مداوم برای بهبود قوانین و مقررات در سطوح ایالتی و شهرداری‌ها، دفتر رئیس‌جمهور ضرورت انجام اصلاحات مقرراتی در سطح ملی را احساس کرد. یکی از انگیزه‌های اصلی، این طرز تلقی از موضوع بود که تلاش‌های صورت گرفته برای انجام اصلاحات در سطح فرولی نیازمند نیروی حمایت‌کننده دیگری است. عملکرد ضعیف شهر مکزیکوسیتی در رده‌بندی ایالتی سهولت انجام کسب‌وکار، حکومت مرکزی را وادار کرد تا همکاری نزدیک‌تری با ۱۶ ناحیه شهری مکزیکوسیتی داشته باشد تا از این طریق تلاش‌ها برای انجام اصلاحات با هماهنگی بیشتری صورت پذیرد. عامل دوم، عملکرد ضعیف کشور مکزیک در رده‌بندی جهانی سهولت انجام کسب‌وکار بود. هیچ‌کدام از برنامه‌های متعدد اصلاح مقررات که در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹ اجرا شده بودند، موجب نشده بود که رتبه کشور مکزیک به جمع ۳۵ اقتصاد برتر دنیا در سهولت انجام کسب‌وکار مانند نیوزلند، کره جنوبی و دانمارک راه پیدا کند.

در سپتامبر سال ۲۰۰۹ دفتر رئیس‌جمهور تمایل خود برای ایجاد تغییرات بنیادی در محیط قانونی کسب‌وکار در این کشور را اعلام کرد. هدف از برنامه جدید، ایجاد یک چارچوب مقرراتی متمرکز بر شهروندان و در عین حال درگیر کردن آنها برای افزایش رقابت‌پذیری و ترویج امر توسعه بود. دولت مکزیک کمک‌های فنی را از مجموعه بانک جهانی تأمین کرد تا از این طریق فرصت‌های اصلاح مقررات را شناسایی کرده و توصیه‌های کارشناسی را دریافت کند.

این برنامه پیش از این هم نتایجی درخصوص ثبت شرکت دربرداشته است. قبل از اجرای برنامه، هماهنگی اندکی بین مؤسسات وابسته به دولت فدرال و سازمان‌های وابسته به ایالت‌ها و شهرداری‌ها در فرآیند شروع یک کسب‌وکار وجود داشت. درحال حاضر یک مرکز خدمات جامع اینترنتی با عنوان تیم‌پرسا^۲ که از سال ۲۰۰۹ راه‌اندازی شده است تمام هماهنگی‌ها در سطوح فدرال را انجام داده و فرآیندهای مورد نیاز ایالت‌ها و شهرداری‌ها را به آن اضافه می‌کند.^۳ به دفاتر اسناد رسمی اجازه استفاده از این اطلاعات داده شده است. هم‌اکنون سامانه اینترنتی هر ماه حدود نزدیک به یکصد درخواست جدید ثبت شرکت را در شهر مکزیکوسیتی بررسی می‌کند که این رقم ۷ درصد از کل درخواست‌ها در مکزیک را شامل می‌شود. مکزیک همچنین فرآیند صدور مجوزهای ساخت را از طریق ادغام و بهبود فرآیندهای مرتبط با پهنه‌بندی و اخذ انشعابات شهری تسهیل کرده است.

1. Bruhn, 2011.

2. Tuempresa

3. <http://tuempresa.gob.mx>.

در نماگرهای دیگر نیز اقداماتی در دست انجام است. اصلاحات در زمینه تجارت خارجی، اخذ مجوزهای ساخت و ساز، ثبت شرکت، ثبت املاک و نظام وثایق به‌طور مستمر در حال پیگیری است.

مشاهده نتایج

نشانه‌های امیدوارکننده‌ای وجود دارد که بیانگر بهبود نماگرهای مختلف محیط کسب‌وکار است و به‌طور همزمان نتایج کلی بهتری را برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی به همراه داشته است. یافته‌های پژوهشی که پس از راه‌اندازی سامانه تأسیس سریع شرکت در تعدادی از ایالت‌ها انجام شده نشان می‌دهد در حالی که این برنامه در مجموع فضای سرمایه‌گذاری را بهبود بخشیده، تأثیر مثبت قابل توجهی بر فعالیت بسیاری از شرکت‌های تازه تأسیس در حوزه‌های مختلف داشته است.^۱ تغییرات به وضوح برای شرکت‌ها نیز ملموس است. مدت زمانی که مدیران ارشد شرکت‌ها برای انجام امور مقرراتی تحمیل شده مربوط به دستگاه‌های دولتی باید صرف می‌کردند از ۲۰ درصد در سال ۲۰۰۵ به ۱۴ درصد در سال ۲۰۰۹ کاهش یافته است. در همین زمان نسبت شرکت‌هایی که درخواست صدور مجوزهای عملیاتی نموده‌اند از ۴ درصد به ۲۳ درصد افزایش یافته است.^۲

جمع‌بندی

انجام اصلاحات مقرراتی در مکزیک به یک فرآیند مستمر تبدیل شده است. مجموعه حکومت اقداماتی را برای استمرار پروژه «انجام کسب‌وکار در سطح ایالتی» صورت داده است. در اولین اقدام، امور مربوط به روش‌شناسی پروژه به یک گروه مشاوران معتبر و مستقل تفویض شده و انتظار می‌رود که مفاد روش‌شناسی هر ۲ تا ۳ سال یک بار توسط این گروه بازبینی شود. دولت‌های مرکزی و ایالتی نیز تأمین مالی پیشبرد این فرآیند را به‌عهده گرفته‌اند. دولت آمریکا و گروه بانک جهانی بخشی از هزینه‌های اولین گزارش «انجام کسب‌وکار در مکزیک» را پوشش دادند و بخشی دیگر را دولت مرکزی مکزیک تأمین کرد. هزینه‌های چهارمین گزارش (بدون کمک خارجی) توسط دولت مرکزی و وزارت‌های اقتصاد ایالتی تأمین می‌شود.

نکته امیدوارکننده اینجاست که با دنبال کردن مسیر پیشرفت در طول زمان، مقایسه دوره‌ای مستمر توسط یک شخص ثالث بی‌طرف (بانک جهانی) انگیزه‌هایی را برای ادامه تلاش‌های اصلاحی ناشی از اقدامات دولت به‌وجود می‌آورد. گزارش‌های «انجام کسب‌وکار در مکزیک»، که فرآیند اصلاح

1. Kaplan, Piedra and Seira, 2007.

2. World Bank Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>)



مقررات را در طول زمان ثبت و ضبط می‌کنند، نشان می‌دهند که برنامه انجام اصلاحات در مکزیک برنامه‌ای یکباره نبوده، بلکه برعکس تلاشی است که با استفاده از مقایسه مستمر تقویت شده است.

۴. انگلستان

انگلستان به صورت مستمر عملکرد خوبی در نماگرهای «انجام کسب‌وکار» داشته و امسال هم در رده‌بندی کلی در جایگاه هفتم جهان قرار گرفت. با این حال حکومت جدید معتقد است که اقدامات بیشتری برای رفع موانع دست و پاگیر در فعالیت‌های اقتصادی قابل انجام است. به دلیل تبعات ناشی از بحران مالی جهانی، بخش عمومی با محدودیت‌های خاص برای بالا بردن میزان رشد اقتصادی از طریق هزینه‌کرد منابع بودجه‌ای مواجه است. در حالی که از یک‌سو حکومت مجبور است تصمیمات دشوار و البته ضروری برای کاهش کسری بودجه و تثبیت سطح بدهی‌ها اتخاذ کند تا شرایطی برای رشد اقتصادی پایدار فراهم آورد^۱ از سوی دیگر پیشبرد یک راهبرد مکمل را در دستور کار قرار داده است. این راهبرد مبتنی بر این ایده است که از طریق ساده‌سازی نظام مقرراتی، امکان آزادسازی توانمندی‌های بخش خصوصی به وجود می‌آید و از این طریق بخش خصوصی قادر به نوآوری، متنوع‌سازی و گسترش فعالیت‌ها خواهد بود.^۲

مقررات در اقتصاد مدرن مؤثرند. برای ترویج رقابت و ثبات اقتصادی و همچنین حصول اطمینان از شفافیت در مبادلات بازار وجود چارچوبی از قوانین و مقررات ضروری است. مقرراتی که به خوبی هدفگذاری شده و به شیوه مناسبی طراحی شده‌اند می‌توانند از پس کاستی‌های بازار برآیند، مشوق سطحی از توسعه فعالیت‌های اقتصادی در زمینه‌های مختلف باشند و از اهداف حکومت پشتیبانی کنند. تنها مشکل اساسی آن است که این مقررات باید به گونه‌ای پیاده شوند که دامنه فعالیت صاحبان کسب‌وکار را محدود نکنند، اشتغال‌زایی کنند و موجب رشد اقتصادی شوند. توازن دقیق بین اهداف همچنین می‌تواند به یک تعادل در مسئولیت‌پذیری مقامات دولتی، تشکل‌های اقتصادی و جامعه مدنی منجر شود. آنجا که ضرورت وجود مقررات احساس می‌شود، حکومت انگلستان تمایل دارد که با دقت به بررسی این موضوع بپردازد که چگونه مقررات تدوین و اجرا می‌شوند.

کاهش نوسانات مربوط به مقررات

حکومت جدید از زمانی که در ابتدای ۲۰۱۰ به قدرت رسید اقدامات متعددی را با هدف کاهش تکالیف ناشی از مقررات بر فعالان اقتصادی انجام داده است. این اقدامات شامل مواردی همچون:

1. IMF, 2011a.

2. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2110b.

لغو مقرراتی که به‌عنوان مانع رشد اقتصادی شناخته شده‌اند، به اجرا گذاشتن قوانین جدید تنها در صورتی که هیچ جایگزین مناسب دیگری وجود نداشته باشد و یا تنها گزینه موجود باشد، کاهش تعداد مقررات جدید و کاهش هزینه‌های ناشی از مقررات برای فعالیتهای اقتصادی بوده است.

قاعده «یک ورودی» در برابر «یک خروجی»^۱

راهبرد حکومت برای ساده‌سازی تکالیف ناشی از مقررات بر فعالیتهای اقتصادی بر جریان تدوین و اجرای مقررات جدید و لغو قوانین و مقررات ناکارآمد موجود متمرکز شده است. قاعده یک ورودی در برابر یک خروجی دستگاه‌های دولتی را ملزم می‌کند که خالص هزینه‌های ناشی از تبعیت فعالان اقتصادی از هر قانون جدید پیشنهادی را ارزیابی کنند (این موضوع «ورودی» محسوب می‌شود). این ارزیابی‌ها پس از اعلام یک کمیته مستقل با عنوان کمیته سیاست مقرراتی معتبر خواهد بود.^۲ چنانچه اجرای یک مقررات جدید به معنی تحمیل هزینه بیشتر از قبل به فعالان اقتصادی باشد، یک ابزار مقررات‌زدایی (این موضوع خروجی محسوب می‌شود) باید معرفی شود که مجموع هزینه‌ها پایین بیاورد.^۳ ابزارهایی از این دست به نهادهایی مانند اتحادیه‌های اعتباری اجازه می‌دهد تا با اعضای خود به‌صورت الکترونیکی مکاتبه کنند. برآورد می‌شود که این اقدام هزینه خالص فعالان اقتصادی را تا ۱۰ میلیون و ۴۰۰ هزار پوند کاهش دهد. این مبلغ توسط کمیسیون سیاست مقرراتی برآورد شده است.^۴

برنامه‌های دیگری هم از سامانه یک ورودی در برابر یک خروجی پشتیبانی می‌کنند. برای مثال دولت اقدام به بازبینی و لغو مقررات قبلی همزمان با قوانین جدید نموده است. مفهوم این امر آن است که سیاستگذاران موظفند تناسب قوانین جدید را پس از حداکثر هفت سال بررسی کرده و دلیل استمرار آنها را از نظر منطقی توجیه کنند. تا پیش از این قوانین مصوب بدون بازنگری و ضرورت منطقی استمرار در کتاب‌های قانون تلبار می‌شدند.^۵

سامانه یک ورودی در برابر یک خروجی بر مقررات داخلی انگلستان متمرکز است. مقررات اتحادیه اروپا و دستورالعمل‌های آن و همچنین موافقتنامه‌های بین‌المللی که دولت انگلستان آنها را امضا کرده است از مسیر متفاوتی پیگیری می‌شوند. سامانه یک خروجی در برابر یک ورودی همچنین این موارد را مستثنا کرده است: اقدام‌های مالی که با هدف کاهش کسری بودجه طراحی

1. One in, One Out

2. Regulatory Policy Committee Website, <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>

3. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2011a.

4. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2011a, Annex D, p. 18.

5. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2010a.



شده‌اند، اقدام‌های مقرراتی که با هدف توجه به ریسک مالی نظام‌مند^۱ طراحی شده‌اند، هزینه‌ها یا مقررات مربوط به ضرورت‌های اجتماعی^۲، عوارض در نظر گرفته شده از طرف دستگاه‌های دولتی منحصراً برای جبران هزینه‌های انجام شده.

یکی دیگر از اقدام‌هایی که دولت در اول آوریل ۲۰۱۱ انجام داد اعلام برنامه‌ای بود که براساس آن به بنگاه‌های کوچک (بنگاه‌هایی با تعداد کارمندان کمتر از ۱۰ نفر که در مجموع نیمی از کل اشتغال در انگلستان را به خود اختصاص داده‌اند) و تازه‌تأسیس یک مهلت ۳ ساله دیرکرد پرداخت داده شد. نقض این مهلت به هر دلیل - که تنها در شرایط خاص و دارای پشتوانه‌های منطقی قابل توجه مجاز شمرده شده - نیازمند تصویب در سطح هیئت وزیران و تأیید کمیته امور اقتصادی است که این کمیته تحت نظر وزیر دارایی انگلستان اداره می‌شود.

برنامه چالش مربوط به نظام اداری

دولت همچنین برای اولین بار اقدام به بررسی دقیق همه مجموعه قوانین به جا مانده از قبل کرده است. در این کشور بیش از ۲۱ هزار ابزار قانونی و مقرراتی در کتاب‌های مختلف قانون وجود دارد که به صورت مجازی از ابتدا تا انتهای طیف فعالیت‌های اقتصادی را دربرگرفته و هزینه سنگینی را به بنگاه‌ها تحمیل می‌کنند.^۳ برخی از اینها در کتاب‌هایی یافت می‌شوند که در دوره جنگ جهانی دوم تألیف شده و تا امروز به عنوان مرجع شناخته می‌شوند (مانند قوانین مرتبط تجارت با دشمن). بسیاری از آنها منسوخ شده و یا الزام‌آور نیستند و برخی نیز هیچ کمکی به اهداف سیاست‌های عمومی نمی‌کنند. در بخش‌هایی مانند حمایت از مصرف‌کننده نیز قانون پیچیده و ضد و نقیض است. برآورد دولت نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر به‌طور متوسط اجرای ۶ قانون جدید در هر روز کاری آغاز شده که به‌طور مشخص بار ناشی از آنها در قوانین کار، مالیات و سلامت و ایمنی دیده می‌شود. براساس یکی از ارزیابی‌های جدید دولت «شواهد همچنین بیانگر آن است که حکومت در زمان اعلام اجرای قانون لزوماً قادر به پشتیبانی از فعالان اقتصادی نیست. راهنماها و دستورالعمل‌های مرتبط اغلب بسیار ضعیف است، در برخی موارد اصولاً وجود ندارد و بسیار دیر در اختیار ذینفعان قرار می‌گیرد (به عبارت دیگر پس از آنکه قانون اجرا شد، اطلاع‌رسانی صورت می‌گیرد). به استناد یک گزارش مشابه دولتی دیگر، یک بنگاه کوچک نوعی هر ماهه ۳۴ ساعت را برای تبعیت از قوانین صرف رفت و آمدهای اداری می‌کند. نیاز فعالان اقتصادی به اظهارنظرهای تخصصی

1. Systematic

2. Civil Emergency

3. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2011b, p. 20.

مشاوران برای تبعیت از قانون نیز به نوبه خود هزینه سنگینی است که به آنها تحمیل می‌شود. دولت از طریق برنامه چالش مربوط به نظام اداری بنیان قوانین را هدف قرار داده است. هدف این بررسی جامع شناسایی قوانینی است که حذف آنها یا ساده‌سازی آنها و یا تغییر مسیر آنها امکانپذیر است. با بهره‌گیری از یک پایگاه اینترنتی در دسترسی عموم، دولت در حال جمع‌آوری نقطه‌نظرات تشکل‌های اقتصادی و دیگر افراد است و از پیشنهادهای عملی به‌عنوان راهکارهای جایگزین استقبال می‌کند. به این ترتیب ساختار تصمیم‌گیری دولت از طریق بازخوردهای دریافتی از طرف کسانی که از اجرای قانون متأثر شده‌اند مطلع می‌شود. فرض این اقدام آن است که حذف مقررات دست و پاگیر امکانپذیر است به شرط آنکه دلایل قابل قبولی برای حفظ آنها وجود نداشته باشد.

چشمی بیدار مراقب قانونگذاری در اتحادیه اروپا

دولت همچنین اقداماتی را برای کاهش هزینه فعالان اقتصادی انگلستان ناشی از قانونگذاری در اتحادیه اروپا انجام داده و به همکاری با هم‌تایان اروپایی خود ادامه می‌دهد تا اطمینان حاصل کند که در مورد تعداد قوانین و تبعات قانونگذاری در اتحادیه اروپا فشار نزولی متناسبی به فعالان اقتصادی انگلستان وارد می‌شود. برای مثال، با وجود اینکه برنامه چالش مربوط به نظام اداری بر مقررات داخلی متمرکز است، از عموم مردم خواسته شده تا نقطه نظرات خود را در مورد چگونگی اجرای مقررات اتحادیه اروپا و دستورالعمل‌های آنها در انگلستان بیان کنند. دولت انگلستان همچنین تمام موارد قبلی همپوشانی با قوانین اتحادیه اروپا را بررسی می‌کند، زیرا پیش از این در برخی موارد، مقررات جاری در این کشور از حداقل‌های اتحادیه اروپا فراتر رفته که این امر تکالیف غیرضروری به فعالان اقتصادی انگلستان تحمیل می‌کند.

اقدامات بالا، مکمل تلاش‌های گسترده دولت برای پایان بخشیدن به همپوشانی‌های صورت گرفته با قوانین اتحادیه اروپا تحت عنوان «اصول راهنما برای قانونگذاری در اتحادیه اروپا»^۱ است. ادارات دولتی مسئول اجرای یک قانون اتحادیه اروپا باید هیئت وزیران را قانع کنند که آنها اهداف قانون مورد نظر و سیاست‌های دولتی مرتبط را شناسایی کرده و آنها را به‌گونه‌ای با یکدیگر هماهنگ کنند که هیچ‌گونه پیامد ناخواسته در انگلستان نداشته باشد و حداقل هزینه را برای صاحبان کسب‌وکار ایجاد کند. دولت همچنین در همکاری با فعالان اقتصادی به‌دنبال شناسایی الگوهایی برای اجرای قوانین اتحادیه اروپاست که از این قوانین برای پشتیبانی بیشتر از افزایش رشد اقتصادی بهره گرفته است.



تغییر شکل اجرای قوانین

دولت انگلستان معتقد است که اصلاح شیوه اجرا و اعمال قوانین به اندازه کاستن از تعداد آنها مهم است و وعده داده تا با فرهنگ قانونگذاری غیرضروری مقابله کند، فرهنگی که بیشتر به دنبال برآورده کردن خواسته‌های عرفی است تا اطمینان یافتن از دستیابی به نتایج درست. هدف دولت یافتن راه‌های جدیدی برای همراهی با قوانین اتحادیه اروپاست که ضمن کمک به افزایش رشد اقتصادی، بار تکالیف غیرضروری را از دوش فعالان اقتصادی حقیقی و حقوقی بردارد.

دولت پیش از این اصلاح برخی از نامناسب‌ترین نظام‌های اجرای قانون را آغاز کرده و یک گروه مستقل خارج از دولت را مأمور کرده تا زمینه‌های خاص را به دقت بررسی کنند. برای مثال، پیشنهادهای ارائه شده برای اصلاح قانون سلامت و تأمین اجتماعی در حال ارزیابی است و شیوه اعمال قانون کار در دست بازبینی است. علاوه بر این دولت به تازگی پیشنهادهایی را از گروه ویژه مقررات کشاورزی^۱ در خصوص تسهیل اجرای قوانین سختگیرانه حاکم بر کشاورزی و تولید غذا دریافت کرده است.

طرح «مقام اصلی»^۲ در انگلستان نقش کلیدی در تغییر شیوه مواجهه صاحبان کسب‌وکار با بازرسی‌های قانونی و چگونگی اعمال قانون بازی می‌کند. بر این اساس آن دسته فعالان اقتصادی که در زمینه‌های چندگانه و تحت نظارت مقامات محلی متفاوت فعالیت می‌کنند در موقعیت‌های مختلف در معرض رفتار یا توصیه‌های قانونی متفاوت و گاه متناقض مقامات در سطوح مختلف قرار می‌گیرند. برای رفع مشکل ناهماهنگی در اجرا، طرح «مقام اصلی» به صاحبان کسب‌وکار اجازه می‌دهد که مسائل خود را تنها با یک مقام در میان گذاشته و توصیه‌ها و راهنمایی‌های وی را به اجرا بگذارند. هدف از اجرای این طرح تبعیت بیشتر صاحبان کسب‌وکار از قانون و افزایش رشد اقتصادی است.

در دو سال اول اجرای طرح، صاحبان کسب‌وکار بیش از هزار مقام اصلی را برای مشارکت برگزیدند که این رقم بسیار بیشتر از برآوردهای اولیه بود. بر پایه موفقیت‌ها و تجربیات به دست آمده، دولت در تلاش است تا طرح را بیش از پیش گسترش دهد تا صاحبان کسب‌وکار از خدمات مشاوره‌ای مطمئن برخوردار شوند. تمرکز اصلی طرح بر افزایش منابع بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط خواهد بود.

خلاقانه‌تر اندیشیدن به مقررات

تأکید بر همه اقدامات صورت گرفته توسط دولت بیانگر این ایده است که سیاستگذاران به اندیشیدن خلاقانه‌تر نیاز دارند تا دریابند که آیا روش سنتی تسلط و کنترل - با همه تبعات ناخواسته آن -

1. Farming Regulation Task Force

2. Primary Authority

مؤثرترین راه برای دستیابی به اهداف ترسیم شده در چشم‌انداز سیاست‌های تدوین شده است. برخلاف پس‌زمینه یک اقتصاد جهانی به سرعت در حال تغییر، مقالات تألیف شده در حوزه سیاستگذاری از ابتکارهای حمایتی می‌کنند که این پرسش را مطرح می‌کنند: آیا ترکیبی از ابزارهای سیاستی غیرمقرراتی می‌تواند با هزینه و فشار کمتر، به شکل مؤثرتری موجب دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده شود.

در اینجا طیفی از انتخاب‌ها وجود دارد. یکی از انتخاب‌ها استفاده از مجموعه قوانین صنعتی مرتبط با شیوه اجرا و یا دیگر قوانین پذیرفته شده به‌عنوان سازوکاری برای تنظیم مقررات به‌صورت خودکار^۱ یا (چنانچه سطحی از مداخله دولت ضروری به‌نظر می‌رسد) تنظیم مقررات به‌صورت مشترک است. انتخاب دیگر که با پشتیبانی سامانه‌های رتبه‌بندی می‌تواند صورت بگیرد، بهره گرفتن بیشتر از اطلاعات و آموزش جهت برچسب‌زنی مناسب‌تر و افشای بیشتر اطلاعات است تا مشتریان را قادر به اتخاذ تصمیمات درست کند. علاوه بر اینها در برخی مواقع دولت از ابزارهایی مانند مالیات‌ها، یارانه‌ها، سهمیه‌ها، مزایده‌ها و مناقصه‌ها و نظایر آن استفاده می‌کند تا مشوق‌ها را به مسیری هدایت کند که از اهداف سیاست‌های عمومی حمایت می‌کنند. این روش بیشتر بر ملاحظات هزینه - فایده‌ای استوار است تا روش‌های سختگیرانه و اعمال فشار که در برخی موارد اجرای آنها با هدف تغییر تصمیمات فعالان اقتصادی حقیقی و حقوقی بسیار دشوار است.

در حالی که مقامات کشور انگلستان مشغول پیاده‌سازی راهبرد تدوین شده هستند، چالش پیش رو این است که از نگرانی‌های عمومی در مورد تبعات حذف مقررات بکاهند. مسئله این است که آیا مقررات کافی باقی خواهد ماند تا از ثبات نظام مالی اطمینان حاصل شود، زیرا از نظر بسیاری از افراد، فقدان برخی از این مقررات عاملی تأثیرگذار در بحران مالی سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ بوده است. ضرورت دیگر برآورده کردن الزامات مواجهه با تغییرات آب و هوایی است.

جمع‌بندی

دولت رهیافت جدید نسبت به مقررات مربوط به کسب‌وکار را به‌عنوان بخشی از یک تلاش گسترده برای افزایش رقابت‌پذیری در انگلستان در نظر می‌گیرد. به دلیل وجود نگرانی‌های مرتبط با افزایش سریع میزان بدهی‌های عمومی ناشی از بحران مالی، ضعف عملکرد دانشجویان انگلیسی در رده‌بندی جهانی علوم و ریاضی، افول محصولات صنعتی و اشتغال‌زایی ناشی از آن و کاهش سهم اقتصاد این کشور از صادرات جهانی، حساسیت این امر بیشتر شده است.^۲

1. Self-regulatory

2. U.K. Department for Business, Innovation and Skills, 2011b, p. 3.



سیاستگذاری‌های عمومی در انگلستان تغییر مسیر روندهای فوق را در دستور کار قرار داده‌اند. بخشی کلیدی از این تلاش گسترده، یک بازانديشي جامع از نقش مقررات مربوط به کسب‌وکار با هدف توانمندسازی بخش خصوصی برای افزایش بهره‌وری، نوآوری و رشد اقتصادی است.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۴۶۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: گزارش «انجام کسب‌وکار» بانک جهانی، ۲۰۱۲ «انجام کسب‌وکار در جهانی با شفافیت بیشتر»

نام دفتر: گروه مطالعات محیط کسب‌وکار

مترجم: فرید قادری

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

منتقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: موسی شهبازی غیائی

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. انجام کسب‌وکار

۲. بانک جهانی

۳. نماگر

۴. مقررات

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۵/۳