

**گزارش نظارتی ماده (۲۲) قانون برنامه ششم  
توسعه جمهوری اسلامی ایران:  
ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی**

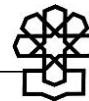
معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۷۴۴۸  
فروردین‌ماه ۱۴۰۰

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۳.....	۱. معرفی اجمالی گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی
۴.....	۲. وضعیت جمهوری اسلامی ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی در سال‌های اخیر
۴.....	۱-۲. روند تغییرات سال‌های گذشته تاکنون
۵.....	۲-۲. آخرین وضعیت در سال ۲۰۲۰
۷.....	۳. ارزیابی اثربخشی اقدام‌ها برای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار
۱۳.....	۴. مرور تجربیات برترین کشورهای جهان در اجرای اصلاحات انجام کسب و کار
۱۳.....	۱-۴. بیشترین اصلاحات در کدام یک از نماگرهای ده‌گانه صورت گرفته است؟
۱۴.....	۲-۴. کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات
۱۶.....	۳-۴. اصلاح فرایندهای اداری یا قوانین و مقررات؟
۱۸.....	۵. الگوی حکمرانی عصر دیجیتال و تأثیر آن بر تعامل دولت و کسب و کارها
۲۳.....	۶. موانع ایجاد پنجره واحد الکترونیکی در ارائه خدمات به کسب و کارها در ایران
۲۸.....	۷. ارزیابی برنامه‌های آتی دولت برای ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار
۳۱.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۳۴.....	پیوست
۳۵.....	منابع و مآخذ



## گزارش نظارتی ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی

### چکیده

گزارش حاضر پس از مرور اقدام‌های انجام شده برای بهبود وضعیت ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی و ارزیابی کم‌اثر بودن این اقدام‌ها، به دنبال یافتن علل اصلی این عدم توفیق و ارائه راهکار برای ارتقای رتبه کشور در گزارش انجام کسب و کار است. بررسی تجربه‌های کشورهای موفق و پیشرو در زمینه اصلاحات شاخص سهولت کسب و کار نشان می‌دهد در این کشورها، تسهیل و تسریع در فرایندهای اجرایی و اداری مرتبط با کسب و کارها به مراتب بیش از اصلاح در حوزه قوانین مورد توجه بوده است. همچنین اصلاحات اداری در کشورهای موفق، با توسعه دولت الکترونیک همراه بوده و کشورهایی که اصلاحات متعدد اداری را بدون تلاش کافی برای استقرار دولت الکترونیک اجرا کرده‌اند، در بهبود وضعیت در گزارش انجام کسب و کار موفق نبوده‌اند. بر این اساس می‌توان گفت یکی از موانع بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار، روند کند توسعه دولت الکترونیک در ارائه خدمات به کسب و کارها (G2B) بوده است. مانع مهم دیگر اشتباه در ارسال اطلاعات شاخص سهولت انجام کسب و کار برای ایران به بانک جهانی است. یکی از مهم‌ترین دلایل کندی توسعه دولت الکترونیک در ارتباط با کسب و کارها که منجر به عدم تسهیل محیط کسب و کار در کشور شده است، عدم همکاری دستگاه‌ها در سطوح مختلف است. کاهش قدرت کارکنان سازمان‌ها و از میان رفتن زمینه رانت و فساد در پی تحول و کاهش فرایندهای اداری مرتبط با کسب و کارها، موجب بروز برخی مقاومت‌ها و مخالفت‌هایی در برابر اصلاحات می‌شود. کم‌توجهی به اهمیت انتشار و شفافیت اطلاعات و استفاده نابجا از مفهوم محرمانگی از دیگر موانع در این حوزه است. همچنین برخی قوانین و مقررات، پشتوانه فرایندهای اجرایی ناکارآمد هستند که باید شناسایی و اصلاح شوند.

بنابراین به منظور توسعه و ارتقای خدمات دولت الکترونیک به کسب و کارها در ایران و در نتیجه ارتقاء رتبه در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

- **ایجاد گفتمان سیاستی و بهبود نگرش نسبت به مقوله دولت الکترونیک در ارتباط با کسب و کارها:** تلاش شود گفتمان سیاستی در سطوح حاکمیت برای استفاده درست و کامل از تمام ظرفیت‌های دولت الکترونیک برای تسهیل خدمات به کسب و کارها شکل بگیرد. در سال‌های اخیر،

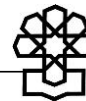
کشورهای پیشرو حرکت به سوی الگوی جدیدی از حکمرانی و بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در این الگو برای تغییر رابطه دولت و بخش خصوصی را آغاز کرده‌اند. الگویی که در آن نقش دولت علاوه بر تنظیم‌گری، ارائه مستقیم خدمات اطلاعاتی و ایجاد زیرساخت‌های تولید، تبادل و انتشار اطلاعات برای ارائه خدمات بوده و نتایج پیاده‌سازی چنین الگویی تسهیل و تسریع فرایندهای اداری، افزایش شفافیت و سهولت در محیط کسب‌وکار است.

• **اصلاح قوانین و مقررات حامی ساختار اداری ناکارآمد:** به‌منظور انجام اصلاحات ساختاری، باید قوانین و مقررات حامی ساختارهای نادرست اصلاح شوند. قوانین و مقرراتی که پشتوانه اختیارات موازی دستگاه‌های اجرایی، فرایندهای زائد و اضافی در تعامل دولت با کسب‌وکارها، امکان تفسیر به رأی دستگاه‌های اجرایی از قانون برای اجرا نکردن قانون، مانع انتشار اطلاعات دستگاه‌ها و در نتیجه مانع اصلاح فرایندهای اداری و تسهیل محیط کسب‌وکار هستند باید مورد بازنگری قرار گیرند.

• **تقویت نظارت:** گزارش‌دهی از عملکرد دستگاه‌ها و رتبه‌بندی آنها و تخصیص بودجه دولت الکترونیک با توجه به عملکرد آنها و تقویت نقش نظارت مجلس شورای اسلامی، می‌تواند برای بهبود وضعیت مفید باشد.

در کنار تمامی تلاش‌ها برای انجام اصلاحات، باید توجه داشت بهبود محیط کسب‌وکار در کشور نباید به موضوع ارتقای رتبه در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی تقلیل یابد. در ایران، بسیاری از مسئولان و نمایندگان و برخی از کارشناسان، به اشتباه تصور می‌کنند مفهوم «بهبود محیط کسب‌وکار» همان «بهبود رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی» است. در حالی که محیط کسب‌وکار ابعاد متنوعی دارد که گزارش بانک جهانی فقط به بخشی از آنها می‌پردازد و این اشتباه برداشت به‌خصوص اگر در سیاستگذاری هم اعمال شود، می‌تواند به غفلت از محیط کسب‌وکار واقعی منجر شود.

همچنین بانک جهانی در آگوست سال ۲۰۲۰، اعلام کرد انتشار گزارش «انجام کسب‌وکار» به دلیل اشتباه در داده‌های این گزارش و تا زمان تکمیل ارزیابی‌های آنها منتشر نخواهد شد و داده‌های سال‌های گذشته نیز نیازمند بررسی مجدد است. پژوهش‌هایی در زمینه وضعیت و رتبه ایران در این گزارش در سال‌های گذشته نیز نادرستی اطلاعات و رتبه ایران در گزارش مذکور را تأیید می‌کند.



گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی در حال حاضر یکی از مهم‌ترین و مشهورترین گزارش‌های بین‌المللی کسب‌وکار است که جمهوری اسلامی ایران از سال ۲۰۰۵ در رتبه‌بندی آن قرار گرفته است. نظر به اهمیت رتبه کشور در چنین گزارشی که انعکاسی از محیط کسب‌وکار داخلی و معیار جذب سرمایه خارجی تلقی می‌شود، دولت طبق قانون مکلف به تلاش برای کسب جایگاه شایسته کشور در چنین گزارش‌هایی شده است. وزارت امور اقتصادی و دارایی در ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) موظف به اجرای اقدام‌هایی برای بهبود رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار شده و در بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴) نیز با تأکید بر سه شاخص مهم خارجی، مکلف به ارتقاء رتبه ایران به جایگاه سوم در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، تا پایان اجرای برنامه ششم توسعه شده است.

در سال ۱۳۹۳ مرکز ملی مطالعات پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی تأسیس شده که یکی از وظایف اصلی این دفتر اجرای اقدام‌هایی برای ارتقای رتبه ایران در شاخص مذکور است. علاوه بر اقدام‌ها و پژوهش‌های این مرکز، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز در سال ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ در ده گزارش تفصیلی راهکارهایی برای بهبود رتبه در این شاخص ارائه کرد و پس از آن نیز هر ساله گزارش نظارتی برای ارزیابی عملکرد دولت در این زمینه تهیه و منتشر می‌کند.

با وجود الزام قانونی دولت و ایجاد ساختار نهادی متولی در وزارت امور اقتصادی و دارایی و انجام پژوهش‌های متعدد برای بهبود رتبه کشور، جمهوری اسلامی ایران تاکنون به جایگاه مطلوبی در این رتبه‌بندی دست نیافته است. در گزارش حاضر، پس از بررسی اقدام‌های صورت گرفته در ایران و مطالعه تجربه کشورهای پیشرو در اجرای اصلاحات برای ارتقاء رتبه در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی تلاش می‌شود برای خروج از وضعیت موجود و بهبود محیط اداری و حقوقی کسب‌وکار راهکارهایی ارائه شود.

## ۱. معرفی اجمالی گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی<sup>۱</sup>

تهیه و تدوین گزارش‌های سالیانه «انجام کسب‌وکار»<sup>۲</sup> از سال ۲۰۰۴ توسط بانک جهانی آغاز شده و رتبه‌بندی کشورها نیز از سال ۲۰۰۵ منتشر می‌شود. در گزارش‌های اولیه در حدود ۱۸۰ کشور براساس شاخص سهولت انجام کسب‌وکار مورد سنجش قرار می‌گرفتند و در حال حاضر ۱۹۰ کشور جهان در این گزارش رصد می‌شوند.

۱. در این بخش، گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی به‌طور خلاصه معرفی شده است. برای دسترسی به اطلاعات تکمیلی به سایت گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی به نشانی زیر مراجعه شود:

مبنای طراحی این گزارش، اندیشه‌ها و نظریه‌های هرناندو دسوتو،<sup>۱</sup> اقتصاددان نهادگراست که موانع قانونی و دشواری و پیچیدگی فرایندهای اداری را از موانع اصلی تولید ثروت و سرمایه در کشورهای درحال توسعه می‌داند.<sup>۲</sup> بر همین اساس، در گزارش انجام کسب‌وکار، میزان سهولت محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط در قالب ۱۰ نماگر شروع یک کسب‌وکار، اخذ مجوز ساخت‌وساز، اخذ انشعاب برق، ثبت مالکیت، دریافت اعتبار، حمایت از سهام‌داران خرد، پرداخت مالیات، تجارت فرامرزی، اجرای قراردادهای حل‌وفصل ورشکستگی در کشورهای مختلف مورد سنجش قرار می‌گیرد. هر نماگر ترکیبی از تعدادی مؤلفه مانند زمان، هزینه، مرحله و غیره است. روش‌شناسی شاخص در طی زمان تغییراتی داشته و نماگرهای جدیدی نیز طراحی شده که در حال حاضر در رتبه‌بندی کشورها لحاظ نمی‌شوند و در سال‌های آینده اضافه خواهند شد.<sup>۳</sup>

داده‌ها و اطلاعات مورد نیاز کشورها از طریق پرسشنامه و نظرسنجی از نمونه بسیار محدودی از بخش خصوصی (که غالباً در مشاغلی مانند وکالت، بازرگانی و مهندسی فعالیت دارند) در هر کشور گردآوری می‌شوند. گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی به منظور ساده‌سازی و ایجاد قابلیت مقایسه‌پذیری بین کشورها، مفروضات متعددی را در روش‌شناسی لحاظ کرده‌اند. از جمله اینکه معمولاً پرجمعیت‌ترین شهر هر کشور و یا پایتخت ارزیابی می‌شود و شرایط ویژه‌ای برای کسب‌وکار مورد بررسی در نظر گرفته می‌شود.<sup>۴</sup>

## ۲. وضعیت جمهوری اسلامی ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال‌های اخیر

### ۱-۲. روند تغییرات سال‌های گذشته تاکنون

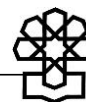
نمودار ۱ رتبه ایران را از آغاز ارزیابی گروه انجام کسب‌وکار در سال ۲۰۰۵ تاکنون نشان می‌دهد. همان‌گونه که در نمودار قابل مشاهده است جمهوری اسلامی ایران تاکنون به جایگاه مطلوبی در این گزارش دست نیافته است.

1. Hernando de Soto

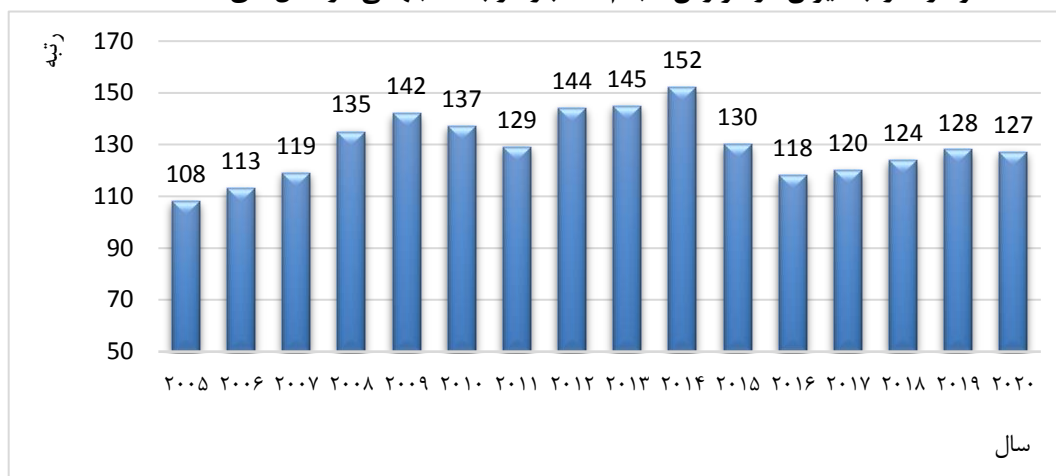
۲. هرناندو دسوتو در کتاب‌های «راز سرمایه، چرا سرمایه‌داری در غرب موفق می‌شود و در جاهای دیگر شکست می‌خورد؟» و «راه دیگر»، به تبیین موانع دیوانسالاری و حقوق مالکیت که در کشورهای درحال توسعه مانع رشد کسب‌وکارهاست می‌پردازد.

۳. نماگر «قرارداد با دولت» و نماگر «دشواری استخدام و اخراج کارکنان».

۴. برای مطالعه بیشتر به روش‌شناسی شاخص مراجعه کنید به:



### نمودار ۱. رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۰۵



مأخذ: گزارش‌های سالیانه انجام کسب و کار بانک جهانی، ۲۰۲۰-۲۰۰۵.

امتیاز کشورها در شاخص سهولت انجام کسب و کار عددی بین صفر تا ۱۰۰ است که امتیاز ۱۰۰ به بهترین کشور تعلق گرفته و محاسبه امتیاز سایر کشورها در مقایسه با آن کشور صورت می‌پذیرد. همان‌گونه که در جدول ۱ قابل مشاهده است نوسان اندکی در امتیاز ایران در سال‌های گذشته مشاهده می‌شود. همچنین طبق جدول ۱ رتبه کشور در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز در سال‌های اخیر بدتر شده است به نحوی که ایران از رتبه ۱۵ در سال ۲۰۱۶ به رتبه بیستم در سال ۲۰۲۰ تنزل یافته است.

### جدول ۱. روند تغییر امتیاز، رتبه جهانی و رتبه در منطقه سند چشم‌انداز برای ایران

#### در گزارش انجام کسب و کار

سال										
۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲	۲۰۱۱	امتیاز ایران (۰-۱۰۰)
۵۸,۶	۵۸,۵	۵۵,۷	۵۵,۷	۵۵,۴	۵۷,۳	۵۶,۵	۵۷,۹	۵۷,۶	۵۶,۱	رتبه ایران در جهان (۱۹۰ کشور)
۱۲۷	۱۲۸	۱۲۴	۱۲۰	۱۱۸	۱۳۰	۱۵۲	۱۴۵	۱۴۴	۱۲۹	رتبه ایران در منطقه سند چشم‌انداز (۲۵ کشور)
۲۰	۱۹	۱۸	۱۶	۱۵	۱۷	۲۲	۲۲	۲۲	۱۸	

مأخذ: گزارش‌های سالیانه انجام کسب و کار بانک جهانی، ۲۰۲۰-۲۰۱۱.

### ۲-۲. آخرین وضعیت در سال ۲۰۲۰

در جدول ۲ رتبه جهانی و منطقه‌ای ایران در گزارش سال ۲۰۲۰ در نماگرهای ده‌گانه شاخص قابل مشاهده است. همچنین بهترین کشور منطقه در هر نماگر مشخص شده است. همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، کشور گرجستان با کسب رتبه هفتم جهانی بهترین وضعیت را در منطقه سند چشم‌انداز دارد. ایران در نماگر شروع کسب و کار با رتبه ۱۷۸ در جایگاه آخرین کشور منطقه در این نماگر قرار گرفته است و در زمینه پرداخت مالیات و ورشکستگی به نسبت سایر نماگرها وضعیت بدتری دارد. بهترین رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۲۰ مربوط به نماگر ثبت مالکیت است.

## جدول ۲. رتبه ایران در جهان و در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز

براساس نماگرهای ده‌گانه انجام کسب‌وکار، سال ۲۰۲۰

نماگر	رتبه جهانی	رتبه منطقه‌ای	بهترین کشور منطقه
شاخص کل	۱۲۷	۲۰	گرجستان (رتبه ۷ در جهان)
شروع کسب‌وکار	۱۷۸	۲۵	گرجستان (۱)
اخذ مجوزهای ساخت‌وساز	۷۳	۱۳	امارات متحده عربی (۳)
دسترسی به برق	۱۱۳	۱۷	امارات متحده عربی (۱)
ثبت مالکیت	۷۰	۱۳	قطر (۱)
اخذ اعتبار	۱۰۴	۱۶	آذربایجان (۱)
حمایت از سهام‌داران خرد	۱۲۸	۲۲	عربستان (۳)
پرداخت مالیات	۱۴۴	۲۲	بحرین (۱)
تجارت فرامرزی	۱۲۳	۱۶	ارمنستان (۴۳)
اجرای قراردادهای	۹۰	۱۴	قزاقستان (۴)
حل‌وفصل ورشکستگی	۱۳۳	۱۸	رژیم اشغالگر قدس (۲۹)

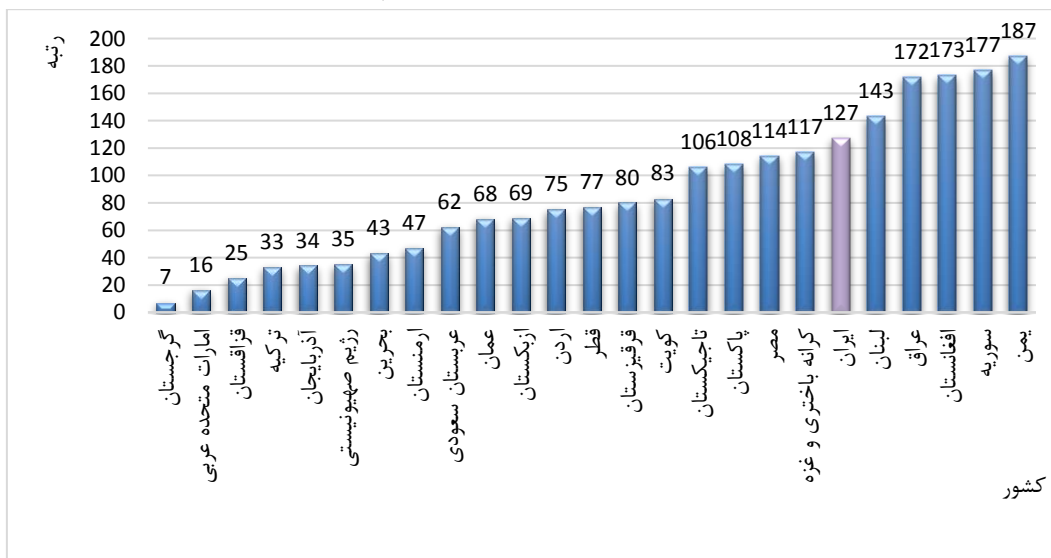
مأخذ: گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۲۰ و محاسبات تحقیق.

نمودار ۲ وضعیت ایران را در مقایسه با سایر کشورهای منطقه سند چشم‌انداز در گزارش سال

۲۰۲۰ نشان می‌دهد.

## نمودار ۲. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار ۲۰۲۰

در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز



مأخذ: گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۲۰.

جدول ۳ امتیازات تمامی مؤلفه‌های شاخص سهولت انجام کسب‌وکار برای ایران را در سال ۲۰۲۰

نشان می‌دهد.



## جدول ۳. امتیاز مؤلفه‌های گزارش انجام کسب‌وکار برای ایران در سال ۲۰۲۰

رتبف	مؤلفه	امتیاز	ردیف	مؤلفه	امتیاز
۱	شروع کسب‌وکار (۱۰۰-۰)	۶۷/۸	۷	حمایت از سهام‌داران خرد (۱۰۰-۰)	۴۰
۱,۱	مرحله (تعداد)	۱۰/۵	۷,۱	شاخص میزان افشا (۱۰-۰)	۷
۱,۲	زمان (روز)	۷۲/۵	۷,۲		۴
۱,۳	هزینه (درصد از درآمد سرانه)	۱/۱	۷,۳	شاخص سهولت دادخواست سهام‌داران (۱۰-۰)	۱
۱,۴	سرمایه اولیه	صفر	۷,۴	شاخص میزان حقوق سهام‌داران (۶-۰)	۳
۲	مجوزهای ساخت و ساز (۱۰۰-۰)	۷۱/۲	۷,۵	شاخص میزان کنترل و مالکیت (۷-۰)	۳
۲,۱	مرحله (تعداد)	۱۶	۷,۶	شاخص میزان شفافیت شرکتی (۷-۰)	۲
۲,۲	زمان (روز)	۱۳۰	۸	تجارت فرامرزی (۱۰۰-۰)	۶۶/۲
۲,۳	هزینه (درصد از ارزش انبار)	۶/۳	۸,۱	زمان انطباق مرزی صادرات (ساعت)	۱۰۱
۲,۴	شاخص کنترل کیفیت (۱۵-۰)	۱۳/۵	۸,۲	هزینه انطباق مرزی صادرات (دلار)	۴۱۵
۳	دسترسی به برق (۱۰۰-۰)	۶۹/۴	۸,۳	زمان انطباق اسنادی صادرات (ساعت)	۳۳
۳,۱	مرحله (تعداد)	۶	۸,۴	هزینه انطباق اسنادی صادرات (دلار)	۶۰
۳,۲	زمان (روز)	۷۷	۸,۵	زمان انطباق مرزی واردات (ساعت)	۱۴۱
۳,۳	هزینه (درصد درآمد سرانه)	۷۴۶	۸,۶	هزینه انطباق مرزی واردات (دلار)	۶۶۰
۳,۴	شاخص تعرفه و اطمینان به عرضه (۸-۰)	۵	۸,۷	زمان انطباق اسنادی واردات (ساعت)	۴۰
۴	ثبت مالکیت (۱۰۰-۰)	۶۸/۱	۸,۸	هزینه انطباق اسنادی واردات (دلار)	۹۰
۴,۱	مرحله (تعداد)	۶	۹	اجرای قراردادهای (۱۰۰-۰)	۵۸/۲
۴,۲	زمان (روز)	۳۱	۹,۱	شاخص کیفیت فرایندهای قضایی	۵
۴,۳	هزینه (درصد از ارزش دارایی)	۳/۸	۹,۲	زمان (روز)	۵۰۵
۴,۴	شاخص کنترل مدیریت زمین (۳۰-۰)	۱۶	۹,۳	هزینه (درصد از طلب)	۱۹/۳
۵	امتیاز نماگر (۱۰۰-۰)	۵۰	۱۰	حل و فصل ورشکستگی (۱۰۰-۰)	۳۵/۱
۵,۱	شاخص قدرت حقوق قانونی (۱۲-۰)	۲	۱۰,۱	نرخ بازستانی	۳۶/۱
۵,۲	شاخص عمق اطلاعات اعتباری (۸-۰)	۸	۱۰,۲	زمان (سال)	۱,۵
۶	پرداخت مالیات (۱۰۰-۰)	۵۹/۵	۱۰,۳	هزینه (درصد از دارایی)	۱۵
۶,۱	تعداد پرداخت در سال	۲۰	۱۰,۴	شاخص قدرت قوانین ورشکستگی (۱۶-۰)	۵
۶,۲	زمان (روز)	۲۱۶			
۶,۳	نرخ کلی (درصد)	۴۴,۷			
۶,۴	شاخص پس از پرداخت مالیات (۱۰۰-۰)	۱۹			

مأخذ: گزارش انجام کسب‌وکار، ایران، ۲۰۲۰.

### ۳. ارزیابی اثربخشی اقدام‌ها برای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار

طبق ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار (مصوب ۱۳۹۰)، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف به اجرای اقدام‌هایی برای بهبود رتبه ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب‌وکار شده است. همچنین در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه (مصوب سال ۱۳۹۵) بر تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی مبنی بر ارتقای رتبه ایران به جایگاه سوم در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، تا پایان اجرای برنامه ششم توسعه تأکید شده است.

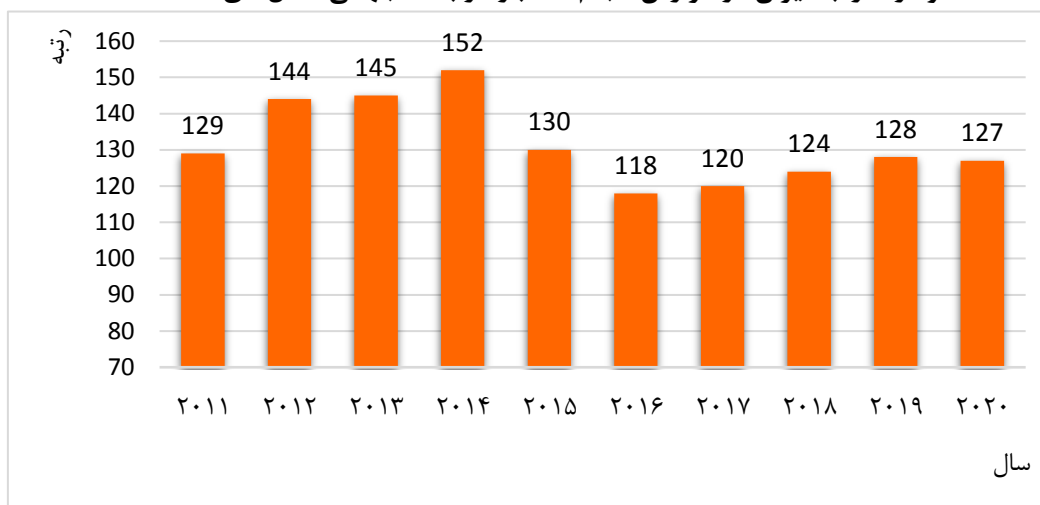
طی سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۲، مقارن با انتشار گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ انجام کسب‌وکار، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران در وزارت امور اقتصادی و دارایی، متولی بهبود وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بوده است. در این سال‌ها گزارش انجام کسب‌وکار به‌شدت در دنیا مورد توجه قرار گرفته و رقابت کشورها برای انجام اصلاحات و پیشرفت در این گزارش سبب شد تا علی‌رغم اقدامات صورت گرفته توسط سازمان، رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار نسبت به سال‌های قبل بدتر شود. البته گزارشی از میزان اثرگذاری اقدام‌های سازمان در دسترس نیست.

کسب بدترین رتبه کشور یعنی رتبه ۱۵۲ از میان ۱۸۹ کشور در گزارش سال ۲۰۱۴ سبب شد کمیسیون حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، در اوایل سال ۱۳۹۲ به مرکز پژوهش‌های مجلس مأموریت دهد تا با انجام پروژه پژوهشی راهکارهایی برای تغییر وضعیت نامطلوب کشور ارائه کند. در گزارش‌های ده‌گانه «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» مجموعه‌ای از راهکارها و پیشنهادهای اصلاح، حذف یا وضع قوانین، مقررات و رویه‌های اجرایی به‌منظور دستیابی به جایگاه اول منطقه سند چشم‌انداز در ده‌نماد گزارش انجام کسب‌وکار ارائه شد. یکی از نتایج مهم این مجموعه مطالعات، پی بردن به اختلاف فاحش اطلاعات مورد استفاده بانک جهانی برای تعیین وضعیت و رتبه ایران، با اطلاعات صحیح و واقعی بود.

در اواخر سال ۱۳۹۲ دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در معاونت اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی تأسیس شد و نتایج مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس در اختیار کارشناسان آن دفتر قرار گرفت. وزارت امور اقتصادی و دارایی طی مکاتبه‌هایی با بانک جهانی خواستار اصلاح اشتباهات در ارائه اطلاعات ناقص و یا اشتباه از طریق پرسش‌شوندگان منتخب بانک جهانی شد و از این طریق بخشی از اطلاعات نادرست توسط بانک جهانی پذیرفته و اصلاح شد. تأثیر این بازنگری در تغییر رتبه ایران در گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ مشهود است. همان‌گونه که در نمودار ۳ مشاهده می‌شود رتبه کشور در سال ۲۰۱۶ به ۱۲۰ بهبود یافته است؛ اگرچه نتایج مطالعات داخلی در سال ۱۳۹۳ نشان می‌داد رتبه کشور در واقعیت باید در حدود ۸۰ باشد، اما بانک جهانی پذیرش و اصلاح بخش اعظم اطلاعات ارسال شده جدید را منوط به تأیید بخش خصوصی دانست و به صرف گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی ایران اکتفا نکرد.



نمودار ۳. رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، سال های ۲۰۱۱-۲۰۲۰



مأخذ: گزارش های انجام کسب و کار سال های مختلف.

از سال ۱۳۹۴، مرکز پژوهش های مجلس در هر سال همزمان با انتشار گزارش انجام کسب و کار، گزارشی نظارتی از عملکرد دولت در اجرای تکلیف قانونی برای بهبود وضعیت در گزارش انجام کسب و کار منتشر می کند. پیش از ارزیابی تأثیر اقدام های انجام شده برای بهبود وضعیت در سال های اخیر، توضیح نکته ای در خصوص منشأ تغییرات رتبه کشورها در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی مفید خواهد بود. تغییرات رتبه در این گزارش می تواند ناشی از چهار عامل زیر باشد:

**۱. اقدامات و عملکرد دولت:** در نتیجه برنامه ریزی و اقدام عملی و مؤثر دولت، تغییر و بهبود در رتبه کشورها حاصل می شود. گروه انجام کسب و کار بانک جهانی، این اقدام ها را سالیانه در قالب اصلاحات (Reforms) انجام شده توسط کشورها ثبت و منتشر می کند. بخشی از گزارش های سالیانه انجام کسب و کار به اصلاحات کشورها اختصاص داده می شود و نیز مجموعه اصلاحات کشورها در سایت «انجام کسب و کار» قابل مشاهده است.<sup>۱</sup>

**۲. اعمال بازنگری در داده های اشتباه سال های گذشته:** داده های پروژه انجام کسب و کار در خردادماه گردآوری شده و گزارش معمولاً در شهریور یا مهرماه منتشر می شود. گروه انجام کسب و کار در واکنش با توجه به اطلاعات جدیدی که از این دوره چندماهه در سال بعد از انتشار گزارش دریافت می کند در داده های سال گذشته، بازنگری انجام می دهد. همچنین اگر نقص یا اشتباهی در اطلاعات ارسال شده توسط بخش خصوصی اتفاق بیفتد، در سال بعد با تأیید بخش خصوصی قابل اصلاح خواهد

1. <http://www.doingbusiness.org/Reforms>

لازم به توضیح است که گزارش انجام کسب و کار، اقداماتی را به عنوان اصلاح دولت ثبت می کند که تأثیر آن بر تغییر مطلق در امتیاز کل نماگر و نیز تأثیر آن بر فاصله نسبی تا امتیاز کشور پیشرو دارای بزرگی تعریف شده ای باشد. به عبارت دیگر تغییرات ناچیز و جزئی در امتیاز مؤلفه ها که تأثیر کل آنها کمتر از ۲ درصد روی فاصله تا امتیاز کشور پیشرو است به عنوان اصلاح طبقه بندی نمی شود اما تأثیر آن روی شاخص منعکس می شود.

بود. بازنگری در اطلاعات به دو طریق امکانپذیر است: اول، بخش خصوصی در فرایند تکمیل پرسشنامه‌ها، اطلاعات سال‌های گذشته را اصلاح کند. دوم، بخش دولتی هر کشور می‌تواند با استناد به اسناد و مدارک، نظریات خود را ارائه کند، اما غالباً پس از کسب نظر بخش خصوصی و در صورت تأیید آنها، تغییرات اعمال می‌شود.<sup>۱</sup> بخش بازنگری داده (Data Revision) هر کشور در سایت انجام کسب‌وکار در دسترس است.<sup>۲</sup>

**۳. تغییر روش‌شناسی بانک جهانی:** گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی از ابتدای طراحی و محاسبه شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، به مرور زمان و به صورت پویا در روش‌شناسی خود با هدف سنجش مطلوب‌تر، تغییراتی ایجاد می‌کند؛ برای مثال متغیری به شاخص اضافه می‌کند یا تعریف مؤلفه‌ای را تغییر می‌دهد. چنین تغییراتی اثر یکسان بر رتبه کشورها ندارد و با وجود بهبود وضعیت برخی کشورها، ممکن است بر رتبه سایرین تأثیر منفی داشته باشد. تغییرات روش‌شناسی هر سال در گزارش انجام کسب‌وکار به طور کامل تبیین می‌شوند.

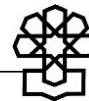
**۴. تغییر وضعیت نسبی سایر کشورها:** پروژه انجام کسب‌وکار بانک جهانی از زمان شروع به کار خود، برای بسیاری از کشورها انگیزه تغییر و اصلاح محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار را ایجاد کرده است. لذا رکود یا کندی اصلاحات در کشوری می‌تواند سبب بدتر شدن رتبه آن کشور در مقایسه با سایرین شود و یا برعکس، بدون اقدام مؤثری برای بهبود وضعیت یک نماگر، به دلیل وضع قوانین و مقررات سخت‌گیرانه‌تر در سایر کشورها، رتبه مطلوب‌تری برای کشور رقم زده شود.

همان‌گونه که در نمودار ۳ قابل ملاحظه است، پس از بهبود رتبه در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶، از سال ۲۰۱۷ مجدداً روند نزولی در رتبه کشور آغاز شد و در آخرین گزارش در سال ۲۰۲۰، تنها یک رتبه بهبود مشاهده می‌شود. ارزیابی مرکز پژوهش‌ها نشان می‌دهد عمده‌ترین عامل تنزل رتبه ایران در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸ سرعت بیشتر پیشرفت سایر کشورها در گزارش انجام کسب‌وکار بوده و اصلاحات جزئی دولت ایران و بازنگری اندک در اطلاعات، نتوانسته وضعیت را بهتر کند. همچنین گزارش ارزیابی عملکرد دولت در سال ۱۳۹۶، توسط مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۱۴، بازنگری در اطلاعات اشتباه ارسال شده با ۷۹/۷ درصد بیشترین تأثیر را بر بهبود رتبه کل کشور طی این سال‌ها داشته و سهم اصلاحات و اقدامات عملی دولت، صرفاً ۱۰/۸ درصد بوده است. مابقی تغییرات رتبه ناشی از تغییر عواملی چون تغییر روش‌شناسی شاخص، سرعت اصلاحات در سایر کشورها و تغییر درآمد سرانه کشور است.<sup>۳</sup>

۱. استدلال بانک جهانی این است که چنانچه فرایندهای کسب و کار شفاف باشند و ساده‌سازی فرایندها برای عموم قابل استفاده و در دسترس باشند، بخش خصوصی تغییرات را به‌درستی گزارش خواهد کرد.

2. <http://www.doingbusiness.org/data/data-revisions>

۳. برای مطالعه جزئیات ارزیابی عملکرد دولت مراجعه کنید به:



در گزارش سال ۲۰۱۹ انجام کسب‌وکار، با وجود ثبت اصلاح راه‌اندازی پنجره واحد تجاری در ایران که موجب بهبود ۴۵ رتبه در نماگر تجارت فرامرزی و تأثیر مثبت بر رتبه کل کشور شد، بازنگری در اطلاعات گذشته توسط بخش خصوصی که دشواری‌های بیشتر کسب‌وکار در ایران را در پرسشنامه‌ها منعکس کرد، رتبه کشور در نماگرهای شروع کسب‌وکار و مجوزهای ساخت‌وساز را تنزل داد که برآیند این تغییرات تنزل ۴ رتبه‌ای در کل بوده است.<sup>۱</sup>

در آخرین گزارش انجام کسب‌وکار برای سال ۲۰۲۰ رتبه ایران از ۱۲۸ در سال گذشته به ۱۲۷ بهبود یافته است. تنها موردی که به دلیل عملکرد واقعی در بخش اصلاحات در این گزارش برای ایران ثبت شده، افزایش هزینه مالیات زمین در نماگر «ثبت مالکیت» است که قاعدتاً باید تأثیر منفی بر رتبه کشور داشته باشد. اما با وجود چنین تغییری در مقررات که شرایط کسب‌وکار را در ایران دشوارتر کرده و امتیاز کل کشور را تنزل داده، بازنگری داده‌ها و تغییر روش استخراج شاخص انجام کسب‌وکار در گزارش سال ۲۰۲۰، موجب یک پله صعود در رتبه کشور شده است. توضیح آنکه، در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی، روش محاسبه امتیاز نماگر «حمایت از سهام‌داران خرد» تغییر یافته و امتیاز ایران بدون هیچ‌گونه تغییری در مقررات این حوزه و نیز بدون تغییر در داده‌های مربوط به این نماگر، از ۳۳/۳ به ۴۰ افزایش یافته است. در نتیجه ۴۵ رتبه بهبود برای ایران (بدون هیچ‌گونه تغییر و اصلاح واقعی) در این نماگر حاصل شده و تأثیر مثبت بزرگی بر رتبه کل کشور گذاشته است.<sup>۲</sup>

گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی در بخش اصلاحات ایران در سال ۲۰۲۰، افزایش هزینه «ثبت مالکیت» به دلیل افزایش هزینه مالیات زمین به میزان ۰/۴ درصد ارزش دارایی را گزارش کرده است. با وجود ۰/۴ درصد افزایش هزینه در سال ۲۰۲۰، رتبه کشور در این نماگر ۲۰ رتبه بهبود یافته است. با بررسی داده‌های بازنگری شده سال ۲۰۱۹، می‌توان دریافت که در تجدیدنظری که توسط بخش خصوصی در پرسشنامه‌های ارسالی به بانک جهانی صورت گرفته، هزینه ثبت مالکیت که در سال‌های گذشته بیش از اندازه واقعی برآورد شده بود به میزان ۲/۵ درصد ارزش دارایی کاهش یافته و در نتیجه این اصلاح، رتبه کشور بهتر از سال‌های گذشته اعلام شده است. در واقع بهبود رتبه کشور در نماگر «ثبت مالکیت» و اثر مثبت آن بر بهبود رتبه کل ایران، ناشی از بازنگری در داده‌های اشتباه گذشته است، نه اصلاحات

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۱۷، آذر ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۳۵۲.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، آذر ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲.

- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش، آذر ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۶۲۰.

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش نظارتی عملکرد دولت در بهبود رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۱۹ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، اسفند ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۲۴۳.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال ۲۰۲۰، شماره مسلسل ۱۶۷۰۰.

واقعی در مقررات یا عملکرد این حوزه.<sup>۱</sup>

در نماگر «اخذ مجوزهای ساخت‌وساز» نیز بازنگری داده‌ها موجب افزایش ۰/۹ امتیاز شده و کاهش هزینه به‌دلیل افزایش درآمد سرانه ایران در سال ۲۰۲۰ (هزینه نماگر به‌صورت درصدی از درآمد سرانه محاسبه می‌شود و با افزایش درآمد سرانه نسبت محاسبه شده کاهش می‌یابد) در مجموع ۱۳ رتبه بهبود را در این نماگر موجب شده است. در نماگر «دسترسی به برق» نیز کاهش هزینه به‌دلیل افزایش درآمد سرانه اتفاق افتاده و تغییر مثبتی در امتیاز کشور ایجاد شده، اما بهبود سریع‌تر وضعیت سایر کشورها در نهایت موجب تنزل رتبه شده است. در نماگر «پرداخت مالیات» نیز بازنگری در داده‌های سال ۲۰۱۹ موجب بهبود ۵ رتبه‌ای کشور شده است. تغییرات رتبه در نماگرهای «شروع کسب‌وکار»، «اخذ اعتبار»، «تجارت فرامرزی» و «اجرای قراردادهای» تنها به‌دلیل تغییر وضعیت سایر کشورها نسبت به ایران بوده است.<sup>۲</sup>

بنابراین علی‌رغم انجام اقدامات متعدد برای ارتقای رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار که در سال‌های گذشته صورت گرفته و در حال حاضر نیز ادامه دارد و فهرست مطولی از این اقدام‌ها در گزارش‌های عملکرد وزارت امور اقتصادی و دارایی منعکس شده‌اند،<sup>۳</sup> با ملاک قرار دادن رتبه کشور در گزارش انجام کسب‌وکار، می‌توان نتیجه گرفت اقدامات عملی در این زمینه تاکنون چندان مؤثر واقع نشده است.

#### کادر ۱. جمع‌بندی: میزان اثرگذاری اقدام‌های دولت

##### برای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار

ارزیابی‌ها نشان می‌دهد بسیاری از تغییرات و نوسانات امتیاز و رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار تاکنون، نتیجه اقدام عملی و مؤثر دولت نبوده و درحقیقت ناشی از عواملی چون بازنگری در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته به‌طور عمده، تغییرات روش‌شناسی بانک جهانی در تدوین شاخص و نیز تغییر وضعیت سایر کشورها بوده است. در واقع می‌توان گفت بهبود رتبه کشور در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۴، بیش از هر چیز متأثر از بازنگری در اطلاعات نادرست ارسال شده در سال‌های گذشته به بانک جهانی بوده است و اقدامات عملی دولت برای بهبود رتبه ایران بسیار ضعیف و کم‌اثر ارزیابی می‌شود.

۱. همان.

۲. همان.

۳. برای نمونه رجوع کنید به: وزارت امور اقتصادی و دارایی، گزارش عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، مرداد ۱۳۹۹، صص ۵۷-۶۳.



#### ۴. مرور تجربیات برترین کشورهای جهان در اجرای اصلاحات انجام کسب‌وکار

گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی، اصلاحات کشورها را در گزارش‌های سالیانه خود ثبت می‌کند. لذا به‌منظور بهره‌گیری از تجربیات سایر کشورها در اجرای اصلاحات کارآمد، در این بخش با نگاهی به اصلاحات ۱۵ سال اخیر کشورها برای بهبود وضعیت در گزارش انجام کسب‌وکار، تلاش می‌شود رهنمودهایی برای طراحی برنامه اصلاحات در ایران استخراج شوند.

##### ۴-۱. بیشترین اصلاحات در کدام یک از نماگرهای ده‌گانه صورت گرفته است؟

طبق تحلیل‌ها و نتایج گزارش‌های انجام کسب‌وکار بانک جهانی طی ده سال اخیر، نماگر شروع کسب‌وکار همواره در صدر فهرست اصلاحات قرار گرفته است. به‌عبارت دیگر مهم‌ترین اولویت کشورها، ساده‌سازی شرایط ورود کسب‌وکارها به اقتصاد بوده است.

جدول ۴، تعداد اصلاحات در نماگرهای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار را در سال‌های گذشته نشان می‌دهد. طبق دسته‌بندی بانک جهانی، نماگرها به دو گروه قابل تفکیک هستند. گروه اول که تعداد بیشتری از نماگرها را شامل می‌شود، با تعریف مؤلفه‌های زمان، هزینه و مراحل، بار دیوانسالاری پیش روی کسب‌وکارها را می‌سجند و اگرچه در برخی موارد فرایندهای اداری زائد به پشتوانه قوانین و مقررات ایجاد شده‌اند، اما نقش اصلاح قوانین در این نماگرها ناچیز است. گروه دوم، نماگرهایی هستند که بخش عمده مؤلفه‌های آنها بر تقویت نهادهای قانونی متمرکز است؛ نماگر «حمایت از سهام‌داران خرد» و بخش حقوق قانونی نماگر «اخذ اعتبار» به‌طور مستقیم بر متن قانون تمرکز دارند و نماگرهای اجرای قراردادهای و «حل و فصل ورشکستگی»، علاوه بر قوانین، به کارآمدی و سهولت رویه‌های اداری سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با این حوزه‌ها نیز می‌پردازند.

همان‌گونه که در جدول ۴ قابل مشاهده است، پس از نماگر شروع کسب‌وکار، بیشترین اصلاحات در نماگرهای پرداخت مالیات، اخذ اعتبار (بخش مربوط به اطلاعات اعتباری)، تجارت فرامرزی، ثبت مالکیت و اخذ مجوزهای ساخت‌وساز صورت گرفته‌اند. درواقع نماگرهایی که در اولویت اصلاحات بوده‌اند همگی مرتبط با فرایندهای اداری و موانع دیوانسالاری پیش روی کسب‌وکارها هستند و می‌توان گفت طی ده سال گذشته، تسهیل و تسریع در فرایندهای اجرایی و اداری مرتبط با کسب‌وکارها بیش از اصلاح در حوزه قوانین مورد توجه بوده است.

## جدول ۴. تعداد اصلاحات انجام کسب‌وکار در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۸ به تفکیک نماگرهای ده‌گانه

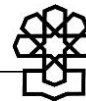
عنوان	نماگر/سال	میانگین سالیانه ۲۰۱۱-۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
گروه اول: نماگرهایی که پیچیدگی و هزینه فرایندهای اجرایی را نشان می‌دهند	شروع کسب‌وکار	۴۶	۴۵	۴۹	۳۸
	اخذ مجوزهای ساخت و ساز	۱۸	۱۷	۱۸	۲۲
	دسترسی به برق	۱۴	۲۲	۲۱	۲۰
	ثبت مالکیت	۲۲	۲۲	۲۲	۲۹
	پرداخت مالیات	۳۳	۴۰	۴۶	۳۰
	تجارت فرامرزی	۲۰	۱۹	۳۲	۳۳
گروه دوم: نماگرهایی که بخش عمده‌ای از آنها بر تقویت نهادهای قانونی متمرکز است	اخذ اعتبار (بخش اطلاعات اعتباری)	۲۱	۲۲	۳۴	۳۸
	اخذ اعتبار (بخش حقوق قانونی)	۱۱	۱۰		
	حمایت از سهام‌داران خرد	۱۴	۱۴	۱۹	۲۱
	اجرای قراردادها	۱۱	۱۱	۱۸	۲۰
	حل‌وفصل ورشکستگی	۹	۹	۲۴	۱۳

Source: <https://www.doingbusiness.org/en/reforms>, Most Improved in 2011-2018.

متداول‌ترین نوع اصلاحات طبق گزارش سال ۲۰۲۰، ارتقاء کارامدی دفاتر ثبت اعتباری، توسعه و ارتقای پلتفرم‌های آنلاین، ساده‌سازی فرایند ثبت مالکیت، خودکار کردن فرایندهای تجارت بین‌المللی اطمینان بیشتر به عرضه برق، کاهش مالیات و تقویت حمایت از سهام‌داران خرد بوده است.

## ۴-۲. کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات

کشورهایی که بیشترین تعداد اصلاحات و نیز بیشترین بهبود در امتیاز کل را در هر سال به‌دست می‌آورند، در گزارش انجام کسب‌وکار به‌عنوان کشورهای پیشرو معرفی می‌شوند. برای مثال در سال ۲۰۲۰ کشورهای عربستان سعودی، اردن، توگو، بحرین، تاجیکستان، پاکستان، کویت، چین، هند و نیجریه به‌ترتیب کشورهای پیشرو اعلام شده‌اند. در جدول ۵، کشورهایی که طی ۱۵ سال اخیر بیش از یک‌بار در فهرست کشورهای پیشرو قرار گرفته‌اند قابل مشاهده‌اند.



جدول ۵. فهرست کشورهایی که بیش از یک سال در زمره کشورهای پیشرو در اصلاحات گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی قرار گرفته‌اند

رتبه در شاخص دولت الکترونیک (نماگر خدمات آنلاین)، سال ۲۰۱۸*	رتبه در گزارش انجام کسب و کار، سال ۲۰۲۰	تعداد اصلاحات از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۲۰	سال‌های معرفی به عنوان کشور پیشرو	سطح درآمد	کشور
۱۵	۱۶	۴۰	۲۰۱۰، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۷	بالا	امارات متحده عربی
۵۰	۶۲	۴۳	۲۰۰۸ و ۲۰۲۰	بالا	عربستان
۴۵	۴۳	۲۰	۲۰۱۷ و ۲۰۲۰	بالا	بحرین
۶۸	۶۶	۳۱	۲۰۱۱، ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸	بالا	برونئی دارالسلام
۳۲	۲۵	۴۹	۲۰۱۱، ۲۰۱۳ و ۲۰۱۶	متوسط بالا	قزاقستان
۳۳	۳۱	۴۲	۲۰۰۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰	متوسط بالا	چین
۷۲	۷	۵۱	۲۰۰۸ و ۲۰۱۷	متوسط بالا	گرجستان
۶۶	۳۴	۴۶	۲۰۰۹، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۹	متوسط بالا	آذربایجان
۵۸	۴۹	۳۹	۲۰۰۹، ۲۰۱۰ و ۲۰۱۷	متوسط بالا	بلاروس
-	۵۷	۲۲	۲۰۱۴، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹	متوسط بالا	کوزوو
۷۰	۱۷	۴۳	۲۰۰۸، ۲۰۱۲ و ۲۰۱۴	متوسط بالا	مقدونیه
۶۰	۴۴	۳۶	۲۰۱۳ و ۲۰۱۷	متوسط بالا	صربستان
۷۶	۷۴	۲۱	۲۰۱۳ و ۲۰۱۶	متوسط بالا	کاستاریکا
۲۹	۶۷	۳۷	۲۰۰۸، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۲	متوسط بالا	کلمبیا
۸۶	۸۰	۲۷	۲۰۰۹ و ۲۰۱۰	متوسط پایین	قرقیزستان
۹۹	۶۴	۴۴	۲۰۱۳ و ۲۰۱۴	متوسط پایین	اوکراین
۵۱	۶۹	۳۹	۲۰۱۳ و ۲۰۱۶	متوسط پایین	ازبکستان
۱۲	۶۳	۴۸	۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰	متوسط پایین	هند
۹۴	۵۶	۴۳	۲۰۱۶، ۲۰۱۷ و ۲۰۱۹	متوسط پایین	کنیا
۱۰۹	۱۱۴	۳۸	۲۰۰۸، ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰	متوسط پایین	مصر
۱۱۸	۸۵	۲۱	۲۰۱۱ و ۲۰۱۸	متوسط پایین	زامبیا
۱۵۶	۱۱۲	۲۲	۲۰۱۴، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹	متوسط پایین	جیبوتی
۱۶۸	۱۱۰	۳۷	۲۰۱۴، ۲۰۱۵ و ۲۰۱۹	متوسط پایین	ساحل عاج
۱۱۹	۱۲۳	۳۴	۲۰۱۵ و ۲۰۱۶	متوسط پایین	سنگال
۶۹	۳۸	۶۲	۲۰۱۰، ۲۰۱۱ و ۲۰۱۴	پایین	رواندا
۱۰۶	۹۷	۳۲	۲۰۱۵، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰	پایین	توگو
۱۲۳	۱۴۹	۲۹	۲۰۱۵ و ۲۰۱۶	پایین	بنین
۱۴۹	۱۶۶	۲۵	۲۰۱۲ و ۲۰۱۳	پایین	بروندی

Source: <https://www.doingbusiness.org/en/reforms>, Most Improved in 2006-2020.

\* سازمان ملل متحد هر دو سال یک‌بار رتبه‌بندی کشورها در شاخص دولت الکترونیک (EGDI) را منتشر می‌کند که این شاخص شامل سه نماگر خدمات آنلاین، زیرساخت ارتباطات و سرمایه انسانی است. آخرین اطلاعات در دسترس در زمان تهیه گزارش مربوط به سال ۲۰۱۸ است.

با نگاهی به جدول ۵ به نظر می‌رسد اکثر کشورهایی که در فهرست کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات کسب‌وکار قرار گرفته‌اند، کشورهای کم‌جمعیت هستند. اگرچه کشورهای چین و هند نیز در این زمینه پیشرو محسوب می‌شوند، اما این مسئله را باید در نظر داشت که انجام اصلاحات در کشورهای پرجمعیت و دارای دستگاه‌های اجرایی و دیوانسالاری باسابقه و عریض و طویل، پیچیده‌تر و دشوارتر است.

همچنین مقایسه رتبه کشورهای پیشرو در گزارش انجام کسب‌وکار در سال ۲۰۲۰ با رتبه این کشورها در نماگر خدمات آنلاین در شاخص توسعه دولت الکترونیک در سال ۲۰۱۸ نشان می‌دهد، بین رتبه کشورهای پیشرو در گزارش انجام کسب‌وکار و رتبه در نماگر توسعه خدمات آنلاین تشابه و تناظر قابل توجهی دیده می‌شود (ضریب همبستگی میان ۱۸۶ کشور مشترک در دو رتبه بندی مذکور در حدود ۸۲ درصد است). بنابراین کشورهایی که در توسعه دولت الکترونیک و به‌طور ویژه گسترش خدمات الکترونیکی آنلاین پیشرو هستند در بهبود رتبه در گزارش انجام کسب‌وکار نیز پیشرو بوده‌اند. البته تناظر در مورد معدودی از کشورها برقرار نیست. برای مثال در کشورهایی مانند گرجستان، آذربایجان و مقدونیه که به اصلاحات بوروکراسی اداری و رفع فساد توجه ویژه داشته‌اند، رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار مطلوب‌تر است و یا در کشوری مانند هند که توسعه خدمات آنلاین یکی از اولویت‌ها بوده، رتبه در شاخص انجام کسب‌وکار نامناسب‌تر است.

با مشاهده اطلاعات جدول ۵ می‌توان دریافت که غالباً کشورهای با درآمد پایین که در توسعه دولت الکترونیک توفیق چندانی نداشته‌اند (مانند جیبوتی، ساحل عاج، سنگال، بنین و بروندي) علی‌رغم انجام اصلاحات متعدد برای بهبود در وضعیت در گزارش انجام کسب‌وکار، در ارتقای این رتبه‌بندی نیز موفق نبوده‌اند. در مقابل کشورهای رواندا و کنیا که در ایجاد زیرساخت‌های ارائه خدمات الکترونیک تلاش کرده‌اند، در میان کشورهای با درآمد پایین و پیشرو در اصلاحات در شاخص انجام کسب‌وکار به جایگاه مطلوبی در گزارش انجام کسب‌وکار دست یافته‌اند. درحقیقت اقدام‌هایی که برخی کشورها برای تسهیل رویه‌های اداری و کاهش بوروکراسی در پیش گرفته‌اند، اما مبتنی بر توسعه دولت الکترونیک نبوده، در کوتاه‌مدت سبب شده که این کشورها در فهرست کشورهای پیشرو قرار گیرند، اما در بلندمدت به جایگاه مناسبی در گزارش انجام کسب‌وکار دست نیافته‌اند.

### ۳-۴. اصلاح فرایندهای اداری یا قوانین و مقررات؟

از مجموع ۱۰۲۱ اصلاح کشورهای پیشرو که در جدول ۵ ذکر شده، ۱۲۵ اصلاح (یعنی ۱۲ درصد از کل اصلاحات) در حوزه قوانین و مقررات بوده است و ۸۸ درصد مابقی، اصلاح فرایندهای اجرایی و کاهش بوروکراسی بوده‌اند. درواقع کشورهای پیشرو، به‌دنبال تغییر قوانین در تطابق کامل با قوانین کشورهای توسعه یافته نبوده‌اند؛ زیرا تغییر در قوانین، مستلزم آمادگی و بررسی خواسته‌ها و نیازهای کسب‌وکارها



در داخل کشور است. تغییر و اصلاح قانون در کشورهای در حال توسعه با الگوبرداری کامل از کشورهای توسعه‌یافته که اندروز<sup>۱</sup> و همکارانش، آن را «تحمّل بار زودهنگام» نامیده‌اند، موجب شکاف میان قانون مکتوب و نحوه اجرا در عمل می‌شود: «به‌کارگیری بهترین سرمشق‌ها در محیط‌های کم‌قابلیت به فرایند جداسدن منجر می‌شود؛ یعنی سرمشق خیالی (در کتاب قانون) و مشق واقعی (در صحنه عمل) واگرا می‌شوند و باعث از دست رفتن آن چیزی می‌شوند که مقبولیت هنجاری می‌نامیم. فرایند اصلاح هنگامی مقبولیت هنجاری پیدا می‌کند که سرمشق‌ها در کتاب قانون و در صحنه عمل پیوسته همسو شوند. اگر این اتفاق نیفتد دیدگاه بیش از حد خوشبین درباره میزان و سرعت احتمالی ایجاد قابلیت حکومت، به خیال واهی می‌انجامد» (مت اندروز و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۱۶). به‌عبارت دیگر، تصویب یا اصلاح قانون، نمی‌تواند ضعف نظام بوروکراسی و نظام اداری را جبران کند.

آنچه گفته شد، «به مبنای بی‌عیب و نقص دانستن قانون و چشم‌پوشی از سهم آن در ایجاد اختلال در کسب‌وکار و تولید نیست؛ بلکه منظور اصلی، دعوت به بازاندیشی و تجدیدنظر در اغراق و بیش‌برآوردی از نقش قانون در بهبود محیط کسب‌وکار است. قانون، مؤلفه اصلی نظام رسمی (یا حقوقی) کسب‌وکار است؛ درحالی که رویه‌های اجرایی و نظام بوروکراسی که نقشی به‌شدت تعیین‌کننده و مؤثر در حوزه مورد بحث ایفا می‌کنند، مؤلفه تشکیل‌دهنده نظام واقعی (حقیقی) کسب‌وکار محسوب می‌شود. به‌نظر می‌رسد رفع موانع کسب‌وکار در نظامات اداری و اجرایی، بر رفع موانع قانونی کسب‌وکار ارجحیت دارد. یکی از الزامات پذیرش این ارجحیت، تغییر رویکرد از تمرکز بر قانونگذاری به تمرکز بر اجراست. بر این اساس، ضرورت دارد برای رفع موانع کسب‌وکارها، به‌جای تمرکز بر قانون و مقرر، بر اصلاح نظام بوروکراسی متمرکز شد» (مرکز‌المیری، در دست انتشار).

همچنین اصلاح و تغییر مکرر قوانین، تهدید و آسیب محیط کسب‌وکار محسوب می‌شود، زیرا ثبات و پیش‌بینی‌پذیری محیط اقتصادی را کاهش می‌دهد؛ اما بهبود تدریجی و مداوم فرایندهای اداری، به‌مرور شرایط مطلوب‌تری را برای کسب‌وکارها فراهم خواهد کرد.

این نکته را نیز باید در نظر داشت که طراحی ساختار شاخص انجام کسب‌وکار به‌صورتی است که در حدود ۷۰ درصد مؤلفه‌ها و نماگرها به فرایندهای اداری و در حدود ۳۰ درصد به قوانین کسب‌وکار اختصاص یافته‌اند و بنابراین بخش کمتری از اصلاحات قاعدتاً باید در حوزه قوانین و مقررات صورت پذیرد؛ با وجود این، سهم اصلاحات کشورهای پیشرو در زمینه قوانین و مقررات در مقایسه با سهمی که به‌طور مستقیم برای قوانین و مقررات در طراحی شاخص لحاظ شده نیز کمتر است.

## کادر ۲. جمع‌بندی: درس‌هایی از تجربه‌های کشورهای در اصلاحات انجام کسب‌وکار

مرور تجربیات کشورها در اصلاحات انجام کسب‌وکار نشان می‌دهد تسهیل و تسریع در فرایندهای اجرایی و اداری مرتبط با کسب‌وکارها، به‌مراتب بیش از اصلاح در حوزه قوانین مورد توجه بوده است. همچنین مهم‌ترین اولویت کشورها برای اصلاحات، ساده‌سازی شرایط ورود کسب‌وکارها به اقتصاد بوده است. نکته بسیار مهم آنکه، اصلاحات اداری در کشورهای موفق، با توسعه دولت الکترونیک همراه بوده و کشورهایی که اصلاحات متعدد اداری را بدون تلاش کافی برای استقرار دولت الکترونیک اجرا کرده‌اند، در بلندمدت در بهبود وضعیت در گزارش انجام کسب‌وکار موفق نبوده‌اند.

## ۵. الگوی حکمرانی عصر دیجیتال و تأثیر آن بر تعامل دولت و کسب‌وکارها

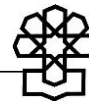
چنان‌که اشاره شد، بخش اعظم اصلاحات با هدف تسهیل انجام کسب‌وکار در کشورهای پیشرو و موفق در زمینه کاهش بوروکراسی و با کمک توسعه دولت الکترونیک صورت گرفته است. در ایران اگرچه در سال‌های اخیر توسعه دولت الکترونیک بهبود نسبی یافته است، اما هنوز با وضع مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. این مسئله در جایگاه نامناسب ایران در رتبه‌بندی‌های دولت الکترونیک و توسعه خدمات آنلاین نیز قابل مشاهده است. رتبه ایران در شاخص دولت الکترونیک در سال ۲۰۱۸، ۸۶ و در زیرشاخص توسعه خدمات آنلاین ۹۲ بوده است.

دولت الکترونیک می‌تواند تحول بنیادینی در رابطه دولت و بخش خصوصی به‌وجود آورد. اما بدون هدفگذاری دقیق و عزم و اراده جدی برای تغییر نقش دولت در جامعه و رابطه آن با شهروندان و بخش خصوصی، گسترش دولت الکترونیک هیچ تغییری در الگوی حکمرانی موجود - که مبتنی بر تصدیگری و نگاه بخشی در میان دستگاه‌های عمومی و دولتی است - به‌وجود نمی‌آورد و صرفاً به بازآفرینی الکترونیکی آن خواهد انجامید (Lenk, 1998; Kraemer and King, 2006; Natalini and Stolfi, 2012).

برای رفع این مسئله ضروری است ابتدا یک تصویر کلان از آینده دولت الکترونیک به‌عنوان هدف، مبنا قرار گیرد که در آن نحوه تعامل دولت با شهروندان و کسب‌وکارها از طریق فرایندهای الکترونیک توصیف شده باشد. الگوی حکمرانی در عصر دیجیتال، الگوی نسبتاً جدیدی است که از سوی پاتریک دانلوی و همکارانش براساس تجربه کشور انگلستان ارائه شده است (نگاه کنید به Dunleavy and Margetts, 2015). از این‌رو، در این بخش پس از توضیح چارچوب کلان این الگو، برخی تجربه‌های جهانی متناسب با آن توضیح داده می‌شوند و نهایتاً به بیان ویژگی‌های این الگو و اثر بالقوه آن بر ارتقای رتبه انجام کسب‌وکار پرداخته می‌شود.

در چشم‌اندازی که مبنای الگوی حکمرانی عصر دیجیتال است، جامعه در آینده نزدیک از سه ویژگی

برخوردار است:



۱. آحاد مردم و کسب و کارها در تعاملات گوناگون خود از فناوری اطلاعات و ارتباطات به طور گسترده و متنوع استفاده می‌کنند. این استفاده روزمره در کنار بهره‌گیری از فناوری‌های بدون تماس (از قبیل حسگرها و ارتباطات رادیویی خودکار مثل RFID و NFC) بستر گردش اطلاعات در جامعه را تشکیل می‌دهد.

۲. دولت خدمات محدودی را به صورت متمرکز ارائه می‌کند و سیاست‌های خود را از طریق شبکه‌ای از نهادهای اجتماعی و عمومی غیردولتی در جامعه پیاده کرده و بر اجرای آن نظارت دارد.

۳. اطلاعات نقش روزافزونی در شناسایی مسائل جامعه، طراحی سیاست‌ها و تحلیل نتایج آنها ایفا می‌کند و از این رو طراحی و هدایت جریان پیوسته و هدفمند اطلاعات در جامعه یکی از مهم‌ترین وظایف دولت به‌شمار می‌رود.

بر این اساس، دولت در این الگو به صورت هسته یک شبکه به هم متصل تصویر می‌شود که مهم‌ترین عنصر در گردش در آن اطلاعات، و مهم‌ترین خروجی آن (در کنار نقش تنظیم‌گر) ارائه خدمات اطلاعاتی است. علاوه بر ارائه مستقیم خدمات اطلاعاتی، دولت وظیفه زمینه‌سازی برای تولید، توزیع و بازتوزیع اطلاعات، تسهیل تبادل و به‌کارگیری اطلاعات برای خدمات عمومی را برعهده دارد (اشترینان، ۱۳۹۷). از این رو، گاه از این شکل دولت تحت عنوان دولت به مثابه پلتفرم<sup>۱</sup> (سکو) یاد می‌شود (Brown, et al., 2014; 2017). در این تمثیل، نقش دولت به عنوان یک سکو برای ارائه خدمات عمومی مورد تأکید قرار می‌گیرد که از طریق ایجاد ارتباط و یکپارچگی بین منابع اطلاعاتی داده‌های حاکمیتی و اشتراک‌گذاری آنها، به توسعه‌دهندگان بیرونی، اعم از شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای عمومی، اجازه می‌دهد خدمات دارای ارزش افزوده ارائه کنند. ارائه‌دهنده پلتفرم بودن به معنای آن است که دولت تنها ضروری‌ترین ملزومات را فراهم کند. ارائه‌دهنده پلتفرم زیرساخت‌های ضروری را می‌سازد، اپلیکیشن‌هایی قدرتمندی ایجاد می‌کند که قدرت پلتفرم را نمایش دهد و توسعه‌دهندگان بیرونی را برمی‌انگیزد تا پلتفرم را ارتقا دهند و قواعد را به اجرا درمی‌آورد، قواعدی که تضمین می‌دهند که اپلیکیشن‌ها در کنار هم درست کار کنند (O'Reilly, 2010). زیرساخت‌های فنی دولت به مثابه پلتفرم عبارتند از:

- **پردازش ابری:** به صورت فراگیر، ذخیره‌سازی و پردازش منابع اطلاعاتی دولت در یک زیرساخت مشترک فناوری اطلاعات توزیع شده است و متناسب با تقاضای بخش‌های مختلف در اختیار آنها قرار گیرد.
- **تعامل پذیری داده:** داده‌های بخش‌های مختلف مطابق استانداردهای مشخصی ذخیره شوند که امکان ایجاد ارتباط بین داده‌های گوناگون حاصل از فعالیت بخش‌های مختلف دولت به صورت برخط فراهم باشد.
- **داده‌های باز:** داده‌های فوق‌الذکر از طریق واسطه‌های تعامل برنامه‌نویسی اپلیکیشن‌ها (APIs) به صورت برخط در اختیار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای عمومی قرار گیرد تا هم برای

تصمیم‌گیری و هم برای ارائه خدمات به دیگران استفاده نمایند.

• **داده‌کاوی:** برای تحلیل شرایط و تصمیم‌گیری بموقع از ابزارهای تحلیل داده‌های کلان به صورت پیوسته استفاده شود.

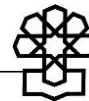
شایان ذکر است که در این الگو، بسیاری از خدمات کلیدی دولت به صورت متمرکز و یکپارچه و با مشارکت بخش خصوصی ارائه می‌شود. به این ترتیب هم زمینه برای فعالیت بیشتر بخش خصوصی فراهم شده و هم تعامل دولت با شهروندان و کسب‌وکارها بهبود می‌یابد. در بخش بعد برخی از نمونه‌های به‌کارگیری دولت به‌مثابه پلتفرم و الگوی حکمرانی دیجیتال تشریح می‌شود.

### انگلستان<sup>۱</sup>

در کشور انگلستان که یکی از کشورهای پیشرو در ارائه خدمات عمومی به صورت الکترونیک به‌شمار می‌رود، از سال ۲۰۱۱ تلاش‌ها برای استقرار دولت به‌مثابه پلتفرم آغاز شد. در الگوی به‌کار گرفته شده، سه عملیات اصلی تعامل شهروندان و دولت که در بسیاری از فرایندهای اداری حائز اهمیت است به صورت متمرکز صورت می‌پذیرد: احراز هویت (Verify)، پرداخت (Pay) و اعلام نتیجه (Notify).

آنچه قابل توجه است این است که علی‌رغم اینکه این سه عملیات به صورت یکپارچه در کلیه خدمات دولتی به یک شیوه انجام می‌شود، انجام آنها با مشارکت بخش خصوصی همراه است. برای مثال شهروندان در بار اول استفاده از خدمات احراز هویت باید یکی از سه شرکت مشخص شده توسط دولت را به‌عنوان ارائه‌کننده خدمات احراز هویت برگزینند و اطلاعات خود را در اختیار آن شرکت قرار دهند. از آن پس، در هر مرحله از فرایندهای اداری دولت الکترونیک که نیاز به احراز هویت باشد، شهروند می‌تواند با اتصال در لحظه به سایت آن شرکت هویت خود را تأیید نموده و مراحل بعدی فرایند را طی کند. به این ترتیب، حجم قابل توجهی از عملیات فرایندهای اداری که می‌تواند وقت‌گیر نیز باشد با سرعت و اطمینان قابل ملاحظه‌ای به صورت برخط انجام می‌شود. بنابر گزارش سال ۲۰۱۸ دولت انگلستان، در مدت دو سال از آغاز بهره‌برداری از این طرح، ۱۹ خدمت پرکاربرد دولت با اتکا بر ۳۴ منبع اطلاعاتی از طریق این پلتفرم ارائه شد که بر مبنای آن بیش از ۲۰۰ خدمت دیگر توسط نهادهای دیگر ارائه شده و در نتیجه آن ۳۵ میلیون پیام ابلاغ نتیجه درخواست ارسال شده بود.

۱. مطالب این بخش از منبع زیر است:



## جمهوری ایرلند<sup>۱</sup>

جمهوری ایرلند که یکی دیگر از کشورهای پیشرو در استفاده از فناوری اطلاعات در ارائه خدمات دولتی است، از الگوی متمایز، اما مشابهی استفاده می‌کند. در این کشور، اگرچه دولت به‌مثابه یک پلتفرم مبنای عمل نبوده، تلاش شده است مدل نوین یکپارچه‌ای برای ارائه تمامی خدمات عمومی طراحی شود. طبق استراتژی فناوری اطلاعات و ارتباطات خدمات عمومی که در سال ۲۰۱۵ تصویب شده است، ۵ هدف اصلی برای به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در خدمات عمومی مطرح شده است:

۱. **ساختن برای به اشتراک گذاشتن:** پدید آوردن خدمات به اشتراک‌گذاری شده فناوری اطلاعات و ارتباطات برای حمایت از یکپارچگی در سراسر خدمات عمومی برای پیشبرد کارایی، استانداردهای، جمعیت، کاهش دوباره کاری‌ها و کنترل هزینه‌ها.

۲. **دیجیتال نخست:** دیجیتالی کردن تبادلات و خدمات کلیدی و افزایش استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای بهبود کارایی در سازمان‌های دولتی و ارائه خدمات جدید دیجیتالی به شهروندان، شرکت‌ها و کارمندان دولتی.

۳. **داده به مثابه توانمندساز:** تسهیل به اشتراک‌گذاری داده و استفاده نوآورانه از داده‌ها در سراسر بدنه دولت در راستای امکان‌پذیر نمودن ارائه خدمات یکپارچه، بهبود تصمیم‌گیری و ارتقای گشادگی و شفافیت بین دولت و مردم، مطابق با تعهدات قانونی و دستورالعمل‌های حفاظت از اطلاعات.

۴. **بهبود حکمرانی:** اطمینان حاصل کردن از اینکه استراتژی فناوری اطلاعات و ارتباطات با استراتژی‌های دولت هماهنگ شده، هدایت شده و تحت نظارت عمومی است.

۵. **ظرفیت‌سازی:** اطمینان یافتن از اینکه مهارت‌ها و منابع لازم برای نیازمندی‌های کنونی و آینده فناوری اطلاعات و ارتباطات در خدمات عمومی در دسترس است.

در راستای این اهداف، اولاً به‌طور پیش‌فرض، خدمات به‌صورت دیجیتال و از طریق یک نقطه تماس واحد (یا پنجره واحد) از طریق کانال‌های مختلف ارائه خواهد شد. ثانیاً برای استفاده از کلیه خدمات دولت الکترونیک، شهروندان نیاز دارند تنها یک‌بار اطلاعات خود را در سامانه وارد کنند و نیازی نیست که در هر بار مراجعه به دستگاه‌ها یا سامانه‌ها مدارک خود را ارائه دهند. ثالثاً خدمات عمومی با هدف پوشش حداکثری نیازهای گروه‌های مختلف (از جمله سالمندان و معلولان) طراحی می‌شوند. رابعاً شهروندان و شرکت‌ها قادر به دسترسی، کنترل و اصلاح داده‌های مرتبط به خودشان و نظارت بر فرایندهای اداری مرتبط با آنها باشند. از جمله اقداماتی که ذیل این برنامه در حال پیاده‌سازی است می‌توان به دروازه خدمات دیجیتال (که یک پنجره واحد برای خدمات عمومی است)، توسعه کاربری کارت هویت الکترونیک (موسوم

۱. مطالب این بخش از منبع زیر است:

به MyGovID برای شهروندان و ابزارهای احراز هویت الکترونیکی کسب‌وکارها، انتشار و اشتراک داده‌های باز (که ایرلند، از این نظر رتبه سوم در بلوغ داده باز در اروپا را کسب کرده است) و اصلاح زیرساخت‌ها و فرایندهای اداری اشاره کرد. بدیهی است که چنین اقداماتی تأثیرات چشمگیری بر یکپارچگی و دقت پردازش اطلاعات، تسریع فرایندهای اداری و افزایش شفافیت دارد.

## کره جنوبی<sup>۱</sup>

دولت کره جنوبی نیز در سندی که با عنوان «برنامه کلان دولت الکترونیک کره جنوبی ۲۰۲۰» در سال ۲۰۱۷ منتشر کرد، اهداف مشابهی را در دستور کار قرار داد؛ اگرچه تأکید بیشتری بر هوشمندسازی فرایندهای خدمات عمومی با بهره‌گیری از هوش مصنوعی، اینترنت اشیا و انبوه داده داشته است (اشتریان، ۱۳۹۷). طبق این برنامه، دولت باید نسبت به باز طراحی ارائه خدمات دولتی به‌گونه‌ای اقدام کند که شهروندان بتوانند به خدمات مورد نظرشان در هر زمان و مکان و با هر وسیله‌ای دسترسی داشته باشند. این خدمات باید از طریق فرایند «تعین یک‌باره هویت» بدون ارائه هیچ‌گونه مدرک کاغذی امکانپذیر باشد و شهروندان حتی بتوانند خدمات ویژه خود را در آن تعریف کنند. مضافاً، با بهره‌گیری از ابزارهای فوق‌الذکر باید امکان خودکارمندی (Do it yourself) در خدمات عمومی به‌وجود آید، بدین معنا که شهروندان بتوانند فرایند اداری مرتبط با تقاضای خود را تا حد امکان خودشان انجام دهند.

به‌عنوان نمونه به دو ویژگی سامانه‌های مبتنی بر این رویکرد می‌توان اشاره کرد:

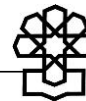
۱. هرگونه سند یا پرونده‌ای که باید به دستگاه‌های اداری ارائه شود به‌صورت خودکار خلق شده و به‌صورت آنلاین در آخرین گام و مرحله فرایند خدمت تحویل می‌شود تا زمان و تلاش و استرس را برای شهروندان کاهش دهد.

۲. دولت عناصر زمینه‌ای اطلاعات شخصی را تجزیه و تحلیل خواهد کرد (همچون سن، جنس و اطلاعات کاری یک فرد) تا خدمات را از پیش آماده کرده و در دسترس قرار دهد قبل از آنکه حتی علاقه و تقاضایی برای یک خدمت بروز کرده باشد.

بدین ترتیب رویکرد دولت کره جنوبی به توسعه دولت الکترونیک، در راستای ایجاد حکمرانی متناسب با عصر دیجیتال و تحول در روابط دولت، شهروندان و کسب‌وکارها طراحی شده است و تأثیر زیادی در تسریع فرایندهای اداری و افزایش شفافیت خدمات عمومی خواهد داشت.

۱. مطالب این بخش از منبع زیر است:

Government of South Korea (2017) Korea's e-Government Master Plan.



## ۶. موانع ایجاد پنجره واحد الکترونیکی در ارائه خدمات به کسب و کارها در ایران

همانگونه که در بخش های قبلی اشاره شد، ایجاد پنجره واحد الکترونیکی برای تبادل اطلاعات و استعلامات دستگاه های اجرایی، راه حل اصلی بهبود وضعیت در غالب نماگرهای شاخص سهولت انجام کسب و کار در مراحل ثبت شرکتها، دریافت مجوزهای ساخت و ساز، ثبت مالکیت، پرداخت مالیات و تجارت فرامرزی است و در مورد نماگرهای اجرای قراردادها و ورشکستگی، الکترونیکی شده فرایندها می تواند تاثیر قابل توجهی در خدمت رسانی مطلوب به کسب و کارها داشته باشد.<sup>۱</sup> در این بخش با مروری بر پژوهش های انجام شده و بررسی دیدگاه های صاحب نظران این حوزه، به تبیین برخی از مهم ترین موانع در زمینه ایجاد پنجره واحد الکترونیکی و گسترش تعامل الکترونیکی میان دستگاه های اجرایی در ایران پرداخته خواهد شد.

### ۱. همکاری نکردن دستگاه ها در سطوح مختلف با هدف حفظ قلمرو

توسعه دولت الکترونیک موجب تحول بسیاری از فرایندهای اداری می شود و دستگاه های اجرایی در مقابل تغییراتی که موجب کاهش قدرت کارکنان سازمان ها می شود، مقاومت می کنند. همچنین شفافیت اطلاعات، موجب از میان رفتن بسیاری از مفاسد و رانت ها خواهد بود؛ لذا مقاومت ها و مخالفت ها مسیر اصلاحات را کند می کنند. برای مثال، سامانه ثبت شرکت ها به گونه ای است که تمام فرایند ارائه خدمات به صورت الکترونیکی صورت نمی گیرد و تکمیل فرایند نیازمند مراجعه حضوری است. مثال دیگر نظام جامع مالیاتی است که بنا بوده از سال ۱۳۸۶ اجرا شود، اما ممیزهای مالیاتی مانع شده اند. از آنجایی که نقش آنها در نظام جامع مالیاتی کمرنگ می شد، اجازه ندادند تمام فرایند محاسبه و دریافت مالیات به صورت الکترونیکی انجام شود، تا نقش پررنگ آنها و امضای آنها در تعیین میزان مالیات و دریافت آن همچنان پابرجا بماند. در حال حاضر فقط مرحله اظهار به صورت الکترونیکی انجام می شود و سایر مراحل همچنان پرونده محور و ممیز محور است. این موارد مثال خوبی برای وجود رانت در سازمان هاست که اجازه نمی دهد دولت الکترونیک به شکل کامل و صحیح آن پیاده شود و مانع می شود تا امضاهای طلایی از فرایند امور کنار گذاشته شود. به نظر می رسد یک فشار اجتماعی شدید و یک اراده سیاسی قوی نیاز است تا این چرخه معیوب اصلاح شود (جهانگرد و دیگران، ۱۳۹۷: ۱۹-۲۷). در سایر کشورها نیز وجود فشار بیرونی و داخلی بر دولت ها موجب شده است که دولت ها از فناوری دیجیتال موجود در هر دوره، برای پاسخ به نیازها استفاده نمایند و دست به نوآوری های دولت دیجیتال بزنند. در طول زمان این نوآوری ها تبدیل به بخشی از رویه های معمول دولتی شده و منجر به نهادینه سازی دولت الکترونیک شده است (Janowski, 2016: 7).

۱. تاکنون تنها پنجره واحد فیزیکی در مرحله شروع کسب و کار در اتاق بازرگانی ایجاد شده است.

در گزارش عملکرد کارگروه تعامل‌پذیری<sup>۱</sup> در سال ۱۳۹۸، علل عدم همکاری دستگاه‌های اجرایی به شرح ذیل عنوان شده است (دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، ۱۳۹۸: ۶):

- پنهان‌سازی نقص اطلاعات،
- پنهان‌سازی برخی تخلفات،
- فقدان دانش موضوعی و تخصصی یا توقف در پارادایم مدیریت سنتی،
- عدم ارتباط مؤثر مدیران حوزه فناوری اطلاعات با مدیران کسب‌وکار همان سازمان،
- عدم همراهی مدیران ارشد برخی دستگاه‌ها به دلایل غیرفنی و غیرکارشناسی،
- عدم تعامل‌پذیری به بهانه محرمانگی و امنیت.

و آنچه که مهم‌تر و اساسی‌تر از همه موارد فوق به نظر می‌رسد، تلاش برای حفظ موجودیت و قلمرو سازمان است.

در برخی موارد به دلیل همکاری نکردن سازمان‌ها در به اشتراک‌گذاری اطلاعات، با موازی‌کاری و تعدد سامانه‌های اطلاعاتی مواجه هستیم که عملکرد و خروجی مشابه دارند. در این شرایط عملاً راه‌اندازی سامانه‌ها موجب نقض غرض می‌شود. لازم است از تکرر و تکثر بی‌مورد سامانه‌های اطلاعاتی دوری جست (پرهیز از رویش قارچ‌گونه سامانه‌های مشابه) و همکاری بین دستگاهی در حوزه سامانه‌های اطلاعاتی را جایگزین موازی‌کاری کرد (اسفندیار و همکاران، ۱۳۹۴: ۷۷).

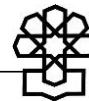
## ۲. عدم اصلاح قوانین و مقررات حامی وضع موجود و قوانین متعارض

به منظور انجام اصلاحات ساختاری اداری، ابتدا باید قوانین و مقررات حامی ساختارهای فعلی اصلاح شوند. قوانین و مقرراتی که پشتوانه اختیارات موازی دستگاه‌های اجرایی، فرایندهای زائد و اضافی، اصالت دادن به اسناد کاغذی، امکان تفسیر به رأی دستگاه‌های اجرایی از قانون و در نتیجه مانع اصلاح فرایندها می‌شوند باید مورد بازنگری قرار گیرند.

نمونه‌ای از اعطای اختیارات موازی به دستگاه‌های مختلف در خصوص پنجره واحد تجارت فرامرزی، در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، با عنوان «چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران»، مورد بررسی قرار گرفته است. تعدد نهادهای متولی، اولین مانع برای اصلاح فرایندهای تجارت خارجی و ایجاد یکپارچگی اطلاعات و بازطراحی بهینه رویه‌های صادرات و واردات است:

«براساس ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب (۱۳۹۰/۱۲/۲۷)، وزارت صنعت،

۱. کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی کشور به موجب مصوبه شورای عالی فضای مجازی تشکیل شده است. اعضای این کارگروه عبارتند از: دبیر شورای اجرایی فناوری اطلاعات (رئیس کارگروه)، نمایندگان رئیس مجلس شورای اسلامی؛ قوه قضائیه، ستادکل نیروهای مسلح، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، وزارت کشور، بانک مرکزی، نیروی انتظامی، سازمان امور اداری و استخدامی، هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دو نفر متخصص فناوری اطلاعات.



معدن و تجارت موظف شده با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، فرایند تجارت خارجی را به‌صورت الکترونیکی درآورد، اما حدود ۱۱ ماه بعد از تصویب قانون مذکور، قانونگذار بدون هیچ اشاره‌ای به قانون فوق‌الذکر، موادی را در موضوع مشابه، در قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز تصویب کرده است.

از طرف دیگر، به موجب بند «ج» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، گمرک جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مسئول ایجاد پنجره واحد موضوع ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار تعیین شده است. نکته قابل تأمل در مفاد ماده (۳۸)، عدم اشاره و ملاحظه مواد قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز است که کمتر از دو سال پیش به تصویب رسیده بود» (مرکز مالگیری، ۱۳۹۷: ۳۴-۳۵).

### ۳. تولید، تبادل و انتشار غیراستاندارد داده‌ها

یکی از نواقص مهم در حوزه زیرساخت سامانه‌ها، فقدان استانداردهای انتشار، تبادل و افشای اطلاعات است که هم از نظر قانونگذار و هم از نظر دستگاه‌های مجری مغفول مانده است. در واقع افشای اطلاعات در کشور، براساس روش‌های قدیمی، ابتدایی و ناکارآمد صورت می‌گیرد (اسفندیار و همکاران، ۱۳۹۴: ۲) با وجود تصویب «چارچوب تعامل‌پذیری دولت الکترونیکی (EGIF)» و ریل‌گذاری اولیه در این خصوص و معرفی قریب ۷۰ استاندارد مشخص در حوزه داده‌ها، دستگاه‌ها بدون توجه به استانداردهای داده و کیفیت داده، سامانه‌های خود را توسعه داده و مبادرت به اخذ اطلاعات از کاربران (خدمات‌گیرندگان) کرده‌اند (دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، ۱۳۹۸: ۶).

### ۴. بی‌توجهی به اهمیت شفافیت اطلاعات

یکی از موانع پیش‌رو در حوزه تبادل اطلاعات، استفاده نابجا از مفهوم «محرمانگی» برای امتناع از تبادل اطلاعات است که عملاً تلاش سازمان‌ها برای دستیابی به اطلاعات موجود را بی‌نتیجه گذاشته و ضررهای هنگفتی را به کشور تحمیل می‌کند. در موضوع محرمانگی، دلایل فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد بیشتر موارد استعمال این واژه مصداق واقعی آن نیست. به‌عبارت دیگر محرمانگی، جز در موارد محدود و محدودی، سلیقه‌ای و صرفاً جهت‌گرای از پاسخگویی است. بنابراین تعیین مصادیق محرمانگی نباید لزوماً توسط تولیدکننده اطلاعات باشد و باید یک چارچوب و قاعده مشخصی برای آن معین شود. باید به این نکته نیز توجه داشت که در فرایندهایی که سازمان‌ها می‌توانند از اطلاعات سازمان ماقبل خود استفاده کنند، نیاز به

#### 1. eGovernment Interoperability Framework

آیین‌نامه اجرایی استقرار چارچوب تعامل‌پذیری دولت الکترونیک در یازدهمین جلسه شورای اجرایی فناوری اطلاعات به تاریخ ۹۷/۱/۲۷ با حضور رئیس‌جمهور به تصویب رسید.

تولید و کسب اطلاعات مستقل نیست و کافی است از اطلاعات مراحل قبل بهره برد (همان: ۱۸).

یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای توسعه سامانه‌های اطلاعات اقتصادی در کشور، توسعه و تعمیق برخی باورها در خصوص اهمیت و جایگاه شفافیت اطلاعات است، باورهایی از قبیل اینکه «اشتراک‌گذاری اطلاعات بین دستگاه‌های حاکمیتی، موجب هم‌افزایی شده و کارآمدی مجموعه حاکمیت را ارتقا خواهد داد (اشتراک‌گذاری بین‌دستگاهی)»، «انتشار اطلاعات تولید شده، حق مردم است و محرمانه شدن اطلاعات، باید تنها در شرایط بسیار خاص انجام شود (محرمانه‌زدایی)»، «دسترسی به کلیه اطلاعات مالی، معاملاتی، حقوقی، مالکیتی و... مردم، از حقوق حاکمیت و لازمه برقراری امنیت و نظم و سلامت اقتصادی است و مصداق دخالت در حریم خصوصی افراد نیست» و... البته عمل به این گزاره‌ها نیازمند تجدیدنظر در برخی قوانین و مقررات فعلی نیز هست (همان: ۷۲-۷۳).

#### ۵. فقدان نهاد فراقوه‌ای برای مدیریت و هماهنگی

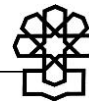
یکی از مسائلی که نیاز به چاره‌اندیشی دارد، تعیین نهاد راهبر سامانه‌های اطلاعات اقتصادی در کشور است. با توسعه سامانه‌ها و ایجاد شبکه‌ای درهم تنیده از سامانه‌های اطلاعاتی، تعیین نهادی که مدیریت این مجموعه را برعهده داشته باشد و با وضع استانداردهای تولید، تبادل و انتشار اطلاعات در این سامانه‌ها، کارآمدی این مجموعه را تضمین نماید، ضروری است. لازمه چنین نهادی، فراقوه‌ای بودن و ثبات مدیریتی است و تنها مقام قانونگذار، صلاحیت رسیدگی به این موضوع را دارد (همان: ۷۸).

وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۴) نیز نبود مرکز هماهنگی، پیگیری و پایش برقراری ارتباط الکترونیکی بین‌دستگاهی را از آسیب‌های این حوزه دانسته است، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در گزارش «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران (۱۳۹۸)»، وجود چنین نهادی را برای ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار ضروری می‌داند.

#### ۶. نقص یا فقدان کفایت سامانه‌های زیرساختی و پایگاه‌های اطلاعات اصلی

مراجعه به قوانین و مقررات مرتبط با زیرساخت‌های سامانه‌ها نشان می‌دهد در مواردی هم که قانونگذار به ابعاد زیرساختی سامانه‌ها توجه داشته و تکالیفی را برای راه‌اندازی سامانه‌های زیرساختی برای دستگاه‌های اجرایی وضع نموده، در بسیاری موارد علی‌رغم گذشت سال‌های زیادی از سقف زمانی تعیین شده، این سامانه‌ها به‌طور کامل راه‌اندازی نشده است. یکی از مهم‌ترین سامانه‌های زیرساختی، «شبکه ملی اطلاعات» و اتصال کلیه دستگاه‌های اجرایی به این شبکه و ارائه کلیه خدمات خود به‌صورت الکترونیکی از طریق این شبکه است (اسفندیار و همکاران، ۱۳۹۴: ۳۲).

عدم اجرای تکالیف ناشی از ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه، مبنی بر تکمیل پایگاه‌های داده و



اطلاعات دستگاه‌های اجرایی و سایر الزامات قانونی منجر به تنوعی از نقص‌های اطلاعاتی شده است که به واسطه این ناهمگونی، زنجیره خدمات دولت با چالش زیرساخت داده‌ای و تعامل‌پذیری روبه‌رو شده است (دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، ۱۳۹۸: ۶).

## ۷. فقدان نظارت کافی

ایجاد نظام انگیزشی مناسب برای اجرای اصلاحات و همچنین گزارش‌دهی از عملکرد دستگاه‌ها و رتبه‌بندی آنها، تخصیص بودجه با توجه به عملکرد، تقویت نظارت مجلس شورای اسلامی با طرح موضوع در کمیسیون‌ها و صحن مجلس و سؤال از وزیر و نیز ایجاد مطالبه عمومی می‌تواند به اصلاحات این حوزه سرعت بخشد.

## ۸. راه‌اندازی پنجره واحد فیزیکی به جای پنجره واحد الکترونیکی

همان‌گونه که در بخش مرور تجربیات کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات کسب‌وکار اشاره شد، کشورهایایی که اصلاحات متعددی برای تسهیل رویه‌های اداری و کاهش دیوانسالاری انجام داده‌اند، اما این اصلاحات مبتنی بر توسعه دولت الکترونیک نبوده، در کوتاه‌مدت در فهرست کشورهای پیشرو قرار گرفته‌اند، اما در بلندمدت به جایگاه مناسبی در گزارش انجام کسب‌وکار دست نیافته‌اند. راه‌اندازی پنجره واحد فیزیکی مصداق چنین اقداماتی است که در کوتاه‌مدت می‌تواند رتبه کشوری را در شاخص سهولت کسب‌وکار بهبود بخشد. طبق گزارش بانک جهانی، چنین راهکاری عمدتاً توسط کشورهای فقیر یا کوچک جهان که زیرساخت‌های توسعه خدمات آنلاین و دسترسی به اینترنت در آنها محدود است یا جمعیت اندکی دارند اتخاذ شده است.<sup>۱</sup>

در سال‌های اخیر استقرار پنجره واحد فیزیکی، به‌عنوان یک راهکار مؤثر از سوی وزارت امور اقتصادی و دارایی مطرح می‌شود؛ حال آنکه در گزارش‌های پیشین وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۴) از راه‌اندازی پنجره واحد فیزیکی به جای پنجره واحد الکترونیکی به‌عنوان تجربه‌ای شکست خورده یاد شده است: «در سال‌های گذشته با توجه به تکلیف مقرر شده در ماده (۷۰) قانون برنامه پنجم توسعه کشور، تجربه‌ای در سازمان‌های سرمایه‌گذاری خارجی استان‌ها در خصوص ایجاد «پنجره واحد فیزیکی سرمایه‌گذاری» صورت گرفت؛ در این تجربه که نمایندگان تام‌الاختیار دستگاه‌های فرعی در دستگاه اصلی ارائه‌دهنده خدمت یا صادرکننده مجوز حضور داشتند و فناوری اطلاعات و ارتباطات نقش بهینه و مؤثری نداشت، در نهایت نتایج قابل قبولی حاصل نشد. این تجربیات ناموفق، به‌علاوه تمایل و تکلیف دستگاه‌های اجرایی به استقرار، رشد و توسعه دولت الکترونیک و همچنین وجود زیرساخت‌های ارتباطی و فناوری‌های اطلاعاتی

۱. رجوع کنید به فهرست اصلاحات کشورها در نماگر شروع کسب‌وکار به آدرس:

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

متنوع و جایگزین<sup>۱</sup> منجر به امکان ثبت و ارسال درخواست الکترونیکی جهت دریافت خدمت یا صدور مجوز برای متقاضیان (اربابان رجوع) می‌شود؛ همچنین ارتباط الکترونیکی بین سیستم‌ها و بانک‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی و تبادل سرویس‌های متنوع الکترونیکی بر روی بسترهای مختلف نظیر شبکه اینترنت، شبکه ملی اطلاعات، شبکه‌های ارتباطی بین‌دستگاهی در این بستر شکل می‌گیرد. در نهایت انتظار می‌رود با توجه به مزایای بیشمار استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، پنجره واحد مجازی به‌طور کامل جایگزین پنجره واحد فیزیکی شود» (فیروزی، ۱۳۹۴: ۱۱).

## ۷. ارزیابی برنامه‌های آتی دولت برای ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار

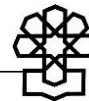
در این بخش به نقد و ارزیابی برنامه اصلاحات آتی دولت که در «بسته اجرایی ارتقای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی، زمستان ۱۳۹۸» و «گزارش عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب و کار، مرداد ۱۳۹۹» توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و تدوین شده است، با توجه به تجربه سایر کشورها و آسیب‌شناسی وضعیت موجود توسعه دولت الکترونیک در ارتباط با کسب‌وکارها در ایران پرداخته می‌شود. بررسی مجموعه پیشنهادها این گزارش‌ها نشان می‌دهد به‌دلایل زیر در سال‌های آینده نیز نمی‌توان انتظار بهبود قابل توجهی در محیط اداری و حقوقی کسب‌وکار در کشور داشت:

### ۱. ارائه برنامه اصلاحات بدون زمانبندی برای حصول نتیجه

بسیاری از پیشنهادها اصلاحی به‌ویژه با موضوع الکترونیکی شدن فرایندها و ایجاد پنجره واحد ارائه خدمات، سال‌هاست که به‌عنوان اقدام‌هایی برای بهبود وضعیت مطرح می‌شوند؛ اما در عمل بسیاری از آنها اجرا نمی‌شوند. مروری بر پیشنهادها گزارش‌های «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی» که در سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۳ تهیه شده و مقایسه آنها با پیشنهادها و برنامه اقدامات آتی ارائه شده در مجموعه گزارش‌های وزارت امور اقتصادی برای اصلاحات در سال ۱۳۹۹ مشابهت بسیاری از راهکارها را نشان می‌دهد. بدون ارائه برنامه زمانبندی برای انجام اصلاحات، وضعیت ارائه پیشنهاد بدون اقدام مؤثر، در سال‌های آینده نیز می‌تواند ادامه داشته باشد.

### ۲. ایجاد شفافیت، پیش‌نیاز اصلاح اطلاعات

در «بسته اجرایی ارتقای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار»، اصلاح اطلاعات اشتباه توسط تکمیل‌کنندگان



پرسشنامه‌های بانک جهانی همانند سال‌های گذشته به‌عنوان یکی از راهکارهای ارتقای رتبه در اکثر نماگرهای گزارش انجام کسب‌وکار مطرح است. در گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی ذکر شده که اهم موارد اطلاع‌رسانی شده، در ابتدا در سامانه برخط بانک جهانی بارگذاری شده، سپس مستندات پشتیبان از طریق ایمیل ارسال و توضیحات تکمیلی طی جلسات ویدئوکنفرانس ارائه شده است. این موارد، مشتمل بر ۵ مورد اقدام اصلاحی و ۳۶ مورد تصحیح اطلاعات است (وزارت امور اقتصادی و دارایی، ۱۳۹۹: ۵۸).

همان‌گونه که در بخش ارزیابی اثرگذاری اقدام‌های انجام شده نیز بیان شد، خطا در ارسال اطلاعات در حجم وسیعی در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار برای ایران اتفاق افتاده و در سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ تنها بخش اندکی از اشتباهات به صرف گزارش دولت توسط بانک جهانی مورد پذیرش واقع شده است. احتمال بالای خطا در اطلاعاتی که مبنای محاسبه شاخص سهولت انجام کسب‌وکار قرار می‌گیرند و عمدتاً ناشی از نمونه محدود و روش غیرعلمی انتخاب پرسش‌شوندگان منتخب بانک جهانی است، بارها مورد نقد قرار گرفته است به نحوی که کارشناسان گروه انجام کسب‌وکار بانک جهانی مجبور به پذیرش و اصلاح برخی اشتباهات شده‌اند. در بیانیه اخیر گروه بانک جهانی در تاریخ ۲۷ آگوست سال ۲۰۲۰، در مورد گزارش انجام کسب‌وکار آمده است:<sup>۱</sup>

«تعدادی از بی‌نظمی‌ها<sup>۲</sup> در تغییرات داده‌ها در سال‌های ۲۰۱۸ و ۲۰۲۰ گزارش شده است. این تغییرات با روش‌شناسی انجام کسب‌وکار هماهنگ نیست. ما در حال انجام یک بررسی سیستماتیک و ارزیابی تغییرات داده برای گزارش‌های انجام کسب‌وکار در ۵ سال اخیر هستیم. از گروه مستقلی در داخل بانک جهانی خواسته‌ایم تا حسابرسی فرایند جمع‌آوری داده‌ها را انجام دهند و یکپارچگی داده‌ها را کنترل کنند. ما براساس یافته‌ها عمل خواهیم کرد و داده‌های کشورهای را که بیشتر تحت تأثیر بی‌نظمی‌ها قرار گرفته بودند اصلاح خواهیم کرد. هیئت‌مدیره بانک جهانی در مورد این وضعیت به مقامات کشوری که بیشتر تحت تأثیر بی‌نظمی داده‌ها قرار گرفته‌اند توضیح داده است.<sup>۳</sup> انتشار گزارش انجام کسب‌وکار تا زمانی که ارزیابی را انجام دهیم متوقف خواهد شد.»

اگرچه یکی از برنامه‌های دولت برای ارتقای رتبه کشور در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار باید اطلاع‌رسانی صحیح به بانک جهانی باشد؛ اما به این نکته بسیار مهم باید توجه داشت که چنین اشتباهاتی در خصوص کشورهای توسعه‌یافته به دلیل شفافیت اطلاعات و رویه‌های اداری مربوط به کسب‌وکار امکان بروز کمتری دارد. بنابراین علاوه بر تلاش وزارت امور اقتصادی و دارایی برای توجیه و اقناع پرسش‌شوندگان ایرانی و کارشناسان بانک جهانی در خصوص اقدام‌های مؤثر جمهوری اسلامی ایران و

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

2. Irregularities

۳. براساس اطلاعات غیر رسمی که از جلسات بانک جهانی بدست آمده، ۴ کشور عربستان سعودی، چین، امارات متحده عربی و آذربایجان در مظان اتهام هستند.

اطلاع‌رسانی دقیق به این افراد به‌منظور اصلاح اطلاعات اشتباه، اصل مهم لزوم شفافیت دستگاه‌های اجرایی کشور در ارائه خدمات به کسب‌وکارها را نباید از نظر دور داشت. آنچه که به‌عنوان برنامه و اقدام اصلی برای رفع مشکل اطلاعات ناقص و اشتباه باید در دستور کار قرار گیرد، شفافیت فرایندهای اداری مرتبط با کسب‌وکارها بر مبنای توسعه دولت الکترونیک است.

### ۳. اولویت‌گذاری نادرست برای اجرای اصلاحات

وزارت امور اقتصادی و دارایی، چهار اقدام مهم و مؤثر در زمینه اصلاحات را، پیگیری تصویب «لایحه حمایت از سهام‌داران خرد» در مجلس شورای اسلامی، پیگیری تصویب «لایحه ثبت وثایق بانکی» در دولت و مجلس، «راه‌اندازی پنجره واحد فیزیکی شروع کسب‌وکار» و «ایجاد مجتمع قضایی مستقل دعاوی تجاری» می‌داند تا با اجرای آنها اهداف مندرج در برنامه ششم توسعه محقق شود.<sup>۱</sup>

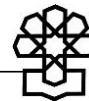
بررسی تجربیات کشورهای پیشرو در انجام اصلاحات به‌نحوی که در بخش‌های پیشین گزارش مرور شد، نشان می‌دهد اصلاح رویه‌های اداری و دشواری‌های بوروکراسی به‌مراتب نسبت به اصلاح قوانین و مقررات در این کشورها ارجحیت داشته است و کشورها به‌ندرت به‌دنبال اصلاح قوانین بوده‌اند. زیرا تغییر در قوانین نیازمند آمادگی و تطبیق با خواسته‌ها و نیازهای کسب‌وکارهای هر کشور است و تطابق کامل با قوانین کشورهای توسعه‌یافته می‌تواند آسیب‌هایی برای کسب‌وکارهای کشورهای در حال توسعه در پی داشته باشد. با وجود این وزارت امور اقتصادی و دارایی، ارائه لایحه برای تغییر و اصلاح قوانین را بر تسهیل رویه‌های پیچیده و وقتگیر تعامل دولت و کسب‌وکارها اولویت داده است.

همچنین کشورهایی در دستیابی به جایگاه مناسب در گزارش انجام کسب‌وکار و تسهیل گسترده و ملموس محیط کسب‌وکار توفیق داشته‌اند که اصلاح رویه‌های اداری را بر مبنای توسعه دولت الکترونیک و گسترش خدمات آنلاین انجام داده‌اند، اما در ایران با وجودی که در گزارش وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۴)، از ایجاد پنجره واحد فیزیکی به‌عنوان تجربه شکست‌خورده یاد شده و بر لزوم ایجاد پنجره واحد الکترونیکی تأکید شده است، در بسته اجرایی ارتقای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار در سال ۱۳۹۸، ایجاد پنجره واحد فیزیکی شروع کسب‌وکار به‌عنوان یکی از مؤثرترین اقدام‌ها برای بهبود وضعیت ایران شمرده شده و در عمل در خردادماه ۱۳۹۹ نیز راه‌اندازی شده است.

### ۴. کم‌توجهی به اصلاحات ساختاری نظام اداری

بسیاری از پیشنهادها بسته اجرایی ارتقای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار ناظر بر بازآفرینی الکترونیکی ساختار اداری موجود است و همان‌گونه که در بخش آسیب‌شناسی نیز ذکر شد اصلاحات

۱. وزارت امور اقتصادی و دارایی، نامه به ریاست مجلس شورای اسلامی با موضوع اقدامات انجام شده برای بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۸ به شماره ۲۴۸۵۳۲، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۰.



ساختاری مانند حذف رویه‌ها و استعلام‌های زائد چندان مورد توجه قرار نگرفته‌اند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

گزارش سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی یکی از رتبه‌بندی‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار کشورها است که بر محیط اداری و حقوقی کسب‌وکارها تمرکز دارد و سایر ابعاد محیط کسب‌وکار مانند محیط مالی، ثبات اقتصاد کلان، محیط سیاسی، محیط علمی و فناوری و ... را شامل نمی‌شود. طبق قانون (ماده ۴) قانون بهبود محیط کسب‌وکار و ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه کشور) دولت مکلف به انجام اقدام‌هایی برای ارتقای رتبه ایران و رسیدن به جایگاه سوم منطقه سند چشم‌انداز تا پایان اجرای برنامه ششم توسعه شده است. در این گزارش به بررسی عوامل و ریشه‌های عدم توفیق دولت در دستیابی به این هدف پرداخته شده است.

ارزیابی‌ها در گزارش‌های نظارتی سالیانه مرکز پژوهش‌های مجلس در زمینه اجرای تکلیف قانونی مذکور نشان می‌دهد، بسیاری از تغییرات و نوسانات امتیاز و رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار که تاکنون صورت گرفته، نتیجه اقدام عملی و مؤثر دولت نبوده و درحقیقت ناشی از عواملی چون بازنگری در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته، تغییرات روش‌شناسی بانک جهانی در تدوین شاخص و نیز تغییر وضعیت سایر کشورها بوده است. لذا می‌توان گفت بهبود رتبه کشور در سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۱۴، بیش از هر چیز متأثر از بازنگری در اطلاعات نادرست ارسال شده در سال‌های گذشته به بانک جهانی بوده و اقدام‌های دولت برای بهبود رتبه ایران ضعیف و کم‌اثر ارزیابی می‌شود.

تجربیات کشورهای پیشرو در اصلاح شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بیانگر آن است که در این کشورها، تسهیل و تسریع در فرایندهای اجرایی و اداری مرتبط با کسب‌وکارها به مراتب بیش از اصلاح در حوزه قوانین مورد توجه بوده است. همچنین اصلاحات بوروکراسی اداری در کشورهای موفق، با توسعه دولت الکترونیک همراه بوده است و کشورهایی که اصلاحات متعدد اداری را بدون تلاش کافی برای استقرار دولت الکترونیک اجرا کرده‌اند، در بهبود وضعیت در گزارش انجام کسب‌وکار موفق نبوده‌اند. بر این اساس می‌توان گفت مهم‌ترین درسی که از تجربه کشورهای موفق می‌توان گرفت، اهتمام به بهبود فرایندهای اجرایی و اداری مبتنی بر توسعه دولت الکترونیک در ارتباط با کسب‌وکارها در ایران است که متأسفانه این روند به کندی پیش می‌رود.

بدون عزم و اراده جدی برای تغییر نقش دولت در جامعه و رابطه آن با شهروندان و بخش خصوصی، گسترش دولت الکترونیک تغییری در الگوی حکمرانی موجود - که مبتنی بر تصدیگری و نگاه بخشی در میان دستگاه‌های عمومی و دولتی است - به وجود نمی‌آورد و صرفاً به بازآفرینی الکترونیکی آن خواهد انجامید. لذا در بخشی از گزارش، الگوی حکمرانی عصر دیجیتال با هدف درک بهتری از بستر فراهم

شده در کشورهای موفق برای استقرار دولت الکترونیک در ارتباط با کسب‌وکارها تبیین شد. دولت در این الگو به صورت هسته یک شبکه به هم متصل تصویر می‌شود که مهم‌ترین عنصر در گردش در آن اطلاعات و مهم‌ترین خروجی آن (در کنار نقش تنظیم‌گر) ارائه خدمات اطلاعاتی است. علاوه بر ارائه مستقیم خدمات اطلاعاتی، دولت وظیفه زمینه‌سازی برای تولید، توزیع و بازتوزیع اطلاعات، تسهیل تبادل و به‌کارگیری اطلاعات برای خدمات عمومی را برعهده دارد.

یکی از موانع توسعه دولت الکترونیک در ارتباط با کسب‌وکارها، عدم همکاری دستگاه‌ها در سطوح مختلف است. کاهش قدرت کارکنان سازمان‌ها و از میان رفتن زمینه رانت و فساد موجب بروز برخی مقاومت‌ها و مخالفت‌ها در برابر اصلاحات می‌شود و باید توسط نهاد مقتدر در سطوح بالای حاکمیت در هر سه قوه کنترل و پیگیری شود.

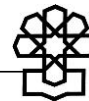
همچنین برخی قوانین و مقررات، پشتوانه فرایندهای اجرایی ناکارآمد هستند و به جای تقلید و کپی‌برداری از قوانین کشورهای پیشرفته و مورد توصیه بانک جهانی برای بهبود رتبه انجام کسب‌وکار، ابتدا باید قوانین و مقررات به‌وجود آورنده فرایندهای اداری ناکارآمد و نادرست شناسایی و اصلاح شوند. لذا به‌منظور توسعه دولت الکترونیک در ارتباط با کسب‌وکارها در ایران و در نتیجه ارتقای رتبه در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی، موارد زیر پیشنهاد می‌شود:

#### • ایجاد گفتمان سیاستی و بهبود نگرش نسبت به دولت الکترونیک در ارتباط با

**کسب‌وکارها:** باید گفتمان سیاستی در سطوح حاکمیت برای استفاده درست و کامل از تمام ظرفیت‌های حوزه‌های الکترونیک برای تسهیل خدمات به کسب‌وکارها شکل بگیرد. چالش‌هایی مانند تلاش برای بازآفرینی الکترونیکی فرایندها در ساختار موجود، بدون توجه به نیاز به اصلاح ساختار اداری و حتی تلاش برای ایجاد پنجره واحد فیزیکی به جای پنجره واحد الکترونیکی و یا ثبت اطلاعات اشتباه در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی به دلیل شفاف نبودن فرایندهای اداری، ناشی از نگرش نادرست و فقدان الگویی دقیق برای توسعه دولت الکترونیک در ارائه خدمات به کسب‌وکارها در ایران است. در سال‌های اخیر، کشورهای جهان حرکت به سوی الگوی جدیدی از حکمرانی و بهره‌گیری از فناوری اطلاعات در این الگو را برای تغییر رابطه دولت و بخش خصوصی آغاز کرده‌اند. الگویی که در آن نقش دولت علاوه بر تنظیم‌گری، ارائه مستقیم خدمات اطلاعاتی و ایجاد زیرساخت‌های تولید، تبادل و انتشار اطلاعات برای ارائه خدمات بوده و نتایج پیاده‌سازی چنین الگویی تسهیل و تسریع فرایندهای اداری و افزایش شفافیت است.

#### • اصلاح قوانین و مقررات حامی ساختار اداری ناکارآمد: به‌منظور انجام اصلاحات ساختاری،

باید قوانین و مقررات حامی ساختارهای نادرست اصلاح شوند. قوانین و مقرراتی که پشتوانه اختیارات موازی دستگاه‌های اجرایی، فرایندهای زائد و اضافی در تعامل دولت با کسب‌وکارها، اصالت به اسناد کاغذی، امکان تفسیر به رأی دستگاه‌های اجرایی از قانون برای اجرا نکردن قانون، مانع انتشار اطلاعات



دستگاه‌ها و در نتیجه مانع اصلاح فرایندهای اداری هستند باید مورد بازنگری قرار گیرند.

• **تقویت نظارت و ایجاد مطالبه عمومی برای تغییر:** در فرایند نظارت برای انجام اصلاحات ساختاری در کنار تقویت نظارت دولت و مجلس با انجام اقداماتی چون گزارش‌دهی از عملکرد دستگاه‌ها و رتبه‌بندی آنها، تخصیص بودجه با توجه به عملکرد در بهبود فرایندهای اجرایی و نظارت مجلس شورای اسلامی با طرح موضوع در کمیسیون‌ها و صحن مجلس و سؤال از وزیر، استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای رصد و مطالبه تغییرات از دستگاه‌های اجرایی می‌تواند مفید باشد. تجربه دیگر کشورها نشان می‌دهد فشار بیرونی در کنار فشار داخلی برای غلبه بر مقاومت دستگاه‌های اجرایی در از بین بردن زمینه‌های رانت و فساد به تحول در زمینه دولت الکترونیک منجر شده است.

در پایان ذکر این نکته ضروری است که اگرچه عدم توفیق تلاش‌ها و اقدام‌های دولت در زمینه ارتقای رتبه در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی به دلیل روند کُند توسعه دولت الکترونیک در ارائه خدمات به کسب و کارها در کشور، نیازمند تکمیل و بازنگری در مسیر ترسیم شده برای اصلاحات است؛ اما از نکته بسیار مهمی نباید غافل بود که **بهبود محیط کسب‌وکار در کشور نباید به موضوع ارتقای رتبه در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی تقلیل یابد.** نیازهای ضروری کسب‌وکارها از جمله ثبات اقتصاد کلان، عدم تغییر مکرر سیاست‌ها، قوانین و مقررات و مشکلات تأمین مالی بنگاه‌های اقتصادی نسبت به موانع اداری پیش روی کسب‌وکارها (موضوع گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی) باید در اولویت اصلاح و بهبود قرار گیرند.

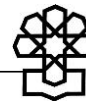
در ایران، بسیاری از مسئولان و نمایندگان و برخی از کارشناسان، به اشتباه تصور می‌کنند مفهوم «بهبود محیط کسب‌وکار» همان «بهبود رتبه ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی» است. درحالی که محیط کسب‌وکار ابعاد متنوعی دارد که گزارش بانک جهانی فقط بخشی از آنها می‌پردازد و این اشتباه برداشت به خصوص اگر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

همچنین بانک جهانی در آگوست سال ۲۰۲۰، اعلام کرد انتشار گزارش «انجام کسب‌وکار» به دلیل اشتباه در داده‌های این گزارش و تا زمان تکمیل ارزیابی‌های آنها منتشر نخواهد شد و داده‌های سال‌های گذشته نیز نیازمند بررسی مجدد است. پژوهش‌هایی در زمینه وضعیت و رتبه ایران در این گزارش در سال‌های گذشته نیز نادرستی اطلاعات و رتبه ایران در گزارش مذکور را تأیید می‌کند.

## پیوست

## تغییرات رتبه کشورهای پیشرو در اصلاحات در انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۲۰-۲۰۰۶

کشور/سال	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹	۲۰۲۰
برونئی دارالسلام	-	-	۷۸	۹۴	۹۶	۸۶	۸۳	۷۹	۵۹	۱۰۱	۸۴	۷۲	۵۶	۵۵	۶۶
امارات متحده عربی	۶۸	۷۷	۶۸	۴۷	۳۳	۳۵	۳۳	۲۶	۲۳	۲۲	۳۱	۲۶	۲۱	۱۱	۱۶
عربستان	۳۵	۳۸	۲۳	۱۵	۱۳	۱۰	۱۲	۲۲	۲۶	۴۹	۸۲	۹۴	۹۲	۹۲	۶۲
بحرین	-	-	-	۱۸	۲۰	۳۳	۳۸	۴۲	۴۶	۵۳	۶۵	۶۳	۶۶	۶۲	۴۳
قزاقستان	۸۲	۶۳	۷۱	۶۴	۶۳	۵۸	۴۷	۴۹	۵۰	۷۷	۴۱	۳۵	۳۶	۲۸	۲۵
رواندا	۱۵۸	۱۵۸	۱۵۰	۱۴۳	۶۷	۵۰	۴۵	۵۲	۳۲	۴۶	۶۲	۵۶	۴۱	۲۹	۳۸
کنیا	۸۰	۸۳	۷۲	۸۴	۹۵	۱۰۶	۱۰۹	۱۲۱	۱۲۹	۱۳۶	۱۰۸	۹۲	۸۰	۶۱	۵۶
مقدونیه	-	-	۷۵	۶۹	۳۲	۳۴	۲۲	۲۳	۲۵	۳۰	۱۲	۱۰	۱۱	۱۰	۱۷
چین	۱۰۸	۹۳	۸۳	۸۶	۸۹	۸۷	۹۱	۹۱	۹۶	۹۰	۸۴	۷۸	۷۸	۴۶	۳۱
آذربایجان	۱۰۰	۹۹	۹۶	۳۸	۳۸	۶۹	۶۶	۶۷	۷۰	۸۰	۶۳	۶۵	۵۷	۲۵	۳۴
ازبکستان	۱۵۱	۱۴۷	۱۳۸	۱۴۵	۱۵۰	۱۶۴	۱۶۶	۱۵۴	۱۴۶	۱۴۱	۸۷	۸۷	۷۴	۷۶	۶۹
مصر	۱۶۵	۱۶۵	۱۲۶	۱۱۶	۱۰۶	۱۰۸	۱۱۰	۱۰۹	۱۲۸	۱۱۲	۱۳۱	۱۲۲	۱۲۸	۱۲۰	۱۱۴
هند	۱۳۸	۱۳۴	۱۲۰	۱۳۲	۱۳۳	۱۳۹	۱۳۲	۱۳۲	۱۳۴	۱۴۲	۱۳۰	۱۳۰	۱۰۰	۷۷	۶۳
جیبوتی	۱۵۳	۱۶۱	۱۴۶	۱۵۷	۱۶۳	۱۶۷	۱۷۰	۱۷۱	۱۶۰	۱۵۵	۱۷۱	۱۷۱	۱۵۳	۹۹	۱۱۲
ساحل عاج	۱۵۶	۱۴۱	۱۵۵	۱۶۳	۱۶۸	۱۷۰	۱۶۷	۱۷۷	۱۶۷	۱۴۷	۱۴۲	۱۴۲	۱۳۹	۱۲۲	۱۱۰
زامبیا	۹۲	۱۰۲	۱۱۶	۹۹	۹۰	۸۰	۸۴	۹۴	۸۳	۱۱۱	۹۷	۹۸	۸۵	۸۷	۸۵
کلمبیا	۷۶	۷۹	۶۶	۴۹	۳۷	۴۷	۴۲	۴۵	۴۳	۳۴	۵۴	۵۳	۵۹	۶۵	۶۷
گرجستان	۱۱۲	۳۷	۱۸	۱۶	۱۱	۱۷	۱۶	۹	۸	۱۵	۲۴	۱۶	۹	۶	۷
بلاروس	۱۲۴	۱۲۹	۱۱۰	۸۲	۵۸	۹۱	۶۹	۵۸	۶۳	۵۷	۴۴	۳۷	۳۸	۳۷	۴۹
کوزوو	-	-	-	۱۰۷	۱۱۳	۱۱۷	۱۱۷	۹۸	۸۶	۷۵	۶۶	۶۰	۴۰	۴۴	۵۷
قرقیزستان	۱۰۴	۹۰	۹۴	۸۰	۴۱	۷۰	۶۷	۷۰	۶۸	۱۰۲	۶۷	۷۵	۷۷	۷۰	۸۰
صربستان	۹۵	۶۸	۸۶	۹۰	۸۸	۸۸	۹۲	۸۶	۹۳	۹۱	۵۹	۴۷	۴۳	۴۸	۴۴
کاستاریکا	۹۹	۱۰۵	۱۱۵	۱۲۱	۱۲۱	۱۲۱	۱۲۱	۱۱۰	۱۰۲	۸۳	۵۸	۶۲	۶۱	۶۷	۷۴
سنگال	۱۵۲	۱۴۶	۱۶۲	۱۵۲	۱۵۷	۱۵۷	۱۵۴	۱۶۶	۱۷۸	۱۶۱	۱۵۳	۱۴۷	۱۴۰	۱۴۱	۱۲۳
بنین	۱۳۹	۱۳۷	۱۵۱	۱۷۲	۱۷۳	۱۷۳	۱۷۵	۱۷۵	۱۷۴	۱۵۱	۱۵۸	۱۵۵	۱۵۱	۱۵۳	۱۴۹
اوکراین	۱۳۲	۱۲۸	۱۳۹	۱۴۶	۱۴۲	۱۴۹	۱۵۲	۱۳۷	۱۱۲	۹۶	۸۳	۸۰	۷۶	۷۱	۶۴
توگو	۱۵۴	۱۵۱	۱۵۶	۱۶۶	۱۶۵	۱۵۸	۱۶۲	۱۵۶	۱۵۷	۱۴۹	۱۵۰	۱۵۴	۱۵۶	۱۳۷	۹۷
بروندی	۱۶۰	۱۶۲	۱۷۴	۱۷۷	۱۷۶	۱۷۷	۱۶۹	۱۵۹	۱۴۰	۱۵۲	۱۵۲	۱۵۷	۱۶۴	۱۶۸	۱۶۶



## منابع و مآخذ

۱. احمدیان، مریم و همکاران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، مجموعه گزارش‌های ده‌گانه «راهکارهای بهبود رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی»، ۹۳-۱۳۹۲.
۲. احمدیان، مریم، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۱۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۵۰۹.
۳. احمدیان، مریم، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ۲۰۱۷، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۳۵۲.
۴. احمدیان، مریم، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲.
۵. احمدیان، مریم، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (سال ۲۰۱۸) و ارزیابی عملکرد دولت یازدهم در بهبود رتبه کشور در این گزارش، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۶، شماره مسلسل ۱۵۶۲۰.
۶. احمدیان، مریم، گزارش نظارتی عملکرد دولت در بهبود رتبه ایران در گزارش سال ۲۰۱۹ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اسفند ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۳۴۳.
۷. احمدیان، مریم، وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی سال ۲۰۲۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آبان ۱۳۹۸، شماره مسلسل ۱۶۷۰۰.
۸. اسفندیار، حسین و همکاران. تحلیل وضعیت موجود سامانه‌های اطلاعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی بهمن ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۶۹۶.
۹. اشتریان، کیومرث. مسئله دولت الکترونیک در ایران، کمیسیون اجتماعی و دولت الکترونیک دولت جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۷.
۱۰. اشتریان، کیومرث و دیگران. نظام اداری و توسعه، فصلنامه علمی ترویجی راهبرد توسعه، تابستان ۱۳۹۷، شماره ۵۴.
۱۱. اندروز، مت، لنت، پریچت و مایکل، وولکاک. توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران، روزنه، ۱۳۹۸.
۱۲. باقری‌اصل، رضا. توسعه پایگاه داده‌های اطلاعات حاکمیتی؛ زیرساخت اطلاعاتی دولت الکترونیک، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۸۷، شماره مسلسل ۹۹۹۶.
۱۳. پوراسماعیل، حسن و همکاران. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور. بخش دولت الکترونیک، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دی ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۲۷۰.
۱۴. جهانگرد، نصرا... و دیگران. فناوری اطلاعات و ارتباطات و رابطه آن با توسعه، راهبرد توسعه، زمستان ۱۳۹۷، شماره ۵۶.
۱۵. دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات، گزارش عملکرد کارگروه تعامل‌پذیری دولت الکترونیک، عملکرد سال ۱۳۹۸، ۱۳۹۸.
۱۶. رهنورد، فرج... و نوشین، مومن کاشانی. مفهوم دولت باز و داده باز و نقش آن در تحول نظام اداری، فصلنامه تخصصی سازمان اداری و استخدامی کشور، پاییز ۱۳۹۷ شماره ۵۶.
۱۷. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، از مقرراتگذاری دست و پاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی

- اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت ۱۳۹۵، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴.
۱۸. عبدالحسین‌زاده، محمد و همکاران. مفهوم شناسی سیاستگذاری داده‌باز حاکمیتی و تبیین مزایا و فواید آن در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، دوره ۷، ش ۲۲، بهار ۱۳۹۶.
۱۹. مرکز مالگیری، احمد. چگونه بوروکراسی ناکارآمد مانع اجرای قانون می‌شود؟ بررسی موردی الکترونیکی کردن فرایند تجارت فرامرزی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریور ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۰۶۸.
۲۰. مرکز مالگیری، احمد، موانع تسهیل مجوزهای کسب‌وکار در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد ۱۳۹۸، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰.
۲۱. مرکز مالگیری، احمد. ارزیابی عملکرد کمیته موضوع ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (۱۳۹۸-۱۳۹۶)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.
۲۲. فیروزی، علی. شناسایی موانع ایجاد ارتباطات الکترونیکی بین دستگاهی در راستای تحقق پنجره‌های واحد، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، شهریور ۱۳۹۴.
۲۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، نقشه راه عملیاتی بهبود محیط کسب‌وکار، اردیبهشت ۱۳۹۸.
۲۴. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، بسته اجرایی ارتقای نماگرهای ده‌گانه شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی براساس روش‌شناسی شاخص سهولت انجام کسب‌وکار، خرداد ۱۳۹۸.
۲۵. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، عملکرد مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۷، خرداد ۱۳۹۸.
۲۶. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، بررسی وضعیت ایران در شاخص سهولت انجام کسب‌وکار سال ۲۰۲۰ بانک جهانی، آبان ۱۳۹۸.
۲۷. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، روش‌شناسی شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال ۲۰۲۰ میلادی، زمستان ۱۳۹۸.
۲۸. وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت امور اقتصادی، بسته اجرایی ارتقای شاخص سهولت انجام کسب‌وکار بانک جهانی (مجموعه یازده گزارش به تفکیک یازده نماگر)، زمستان ۱۳۹۸.
۲۹. وزارت امور اقتصادی و دارایی، نامه به ریاست محترم مجلس شورای اسلامی با موضوع اقدامات انجام شده برای بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۸ به شماره ۲۴۸۵۳۲، مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۰.
۳۰. وزارت امور اقتصادی و دارایی، عملکرد و اقدامات مرکز ملی مطالعات، پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، مرداد ۱۳۹۹.
۳۱. هنرور، روح‌ا... یکپارچگی اطلاعات و اصلاح ساختاری نظام اداری، به سوی الگوی حکمرانی دیجیتال، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آذر ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۱۷۹.
32. Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen (2015) 'Design Principles for Essentially Digital Governance'. Paper Presented in American Political Science Association Conference, 3-6 September 2015, Washington DC, USA.
33. Government of Republic of Ireland (2015) *Public Service ICT Strategy*, Irish Department of Public Expenditure and Reform.
34. Government of South Korea (2017) Korea's e-Government Master Plan.



35. Janowski, Tomasz, Digital Government Evolution: What Leads to Open Government?, TU Delft university, 2016.
36. Kraemer, K., & King, J. L. (2006). Information Technology and Administrative Reform: will E-government be Different?, International Journal of Electronic Government Research (IJEGR), 2(1).
37. Lenk, K. (1998). Reform Opportunities Missed: Will the Innovative Potential of Information Systems in Public Administration Remain Dormant forever?. Information Communication & Society, 1(2).
38. Natalini, A., & Stolfi, F. (2012). Mechanisms and Public Administration reform: Italian Cases of Better Regulation and Digitalization. Public Administration, 90(2).
39. O'Reilly, Tim, Open Government: Collaboration, Transparency & Participation in Practice, O'Reilly Media Inc, 2010.
40. UK Government as a Platform Blog(2018), <https://governmentasaplatfrom.blog.gov.uk/>
41. [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)
42. <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2020/08/27/doing-business---data-irregularities-statement>



شماره مسلسل: ۱۷۴۴۸

شناسنامه گزارش

**عنوان گزارش:** گزارش نظارتی ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران: ارتقای رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی

**نام دفتر:** مطالعات اقتصادی (گروه تنظیم رقابت و محیط کسب‌وکار)

**تهیه و تدوین:** مریم احمدیان

**همکار:** روح... هنرور

**اظهار نظر کنندگان:** حسن پوراسماعیل (دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن) و محمدهادی قاسمی

**ناظران علمی:** موسی شهبازی غیائی، سیدامیر سیاح، سیدمحمدحسین قریشی (دفتر

مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت)، سید محمدرضا سید نورانی، سیدمهدی بنی‌طبا

**ویراستار تخصصی:** احمد مرکزالمیری

**واژه‌های کلیدی:**

۱. محیط کسب‌وکار

۲. شاخص سهولت انجام کسب‌وکار

۳. بانک جهانی

۴. بوروکراسی

۵. دولت الکترونیک

۶. شفافیت

۷. نظام اداری



تاریخ انتشار: ۱۴۰۰/۱/۱۵