



مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی



سیمای استان ها در بهبود محیط کسب و کار

بی ثباتی سیاست ها، قوانین و مقررات

ورویه های اجرایی ناظر بر کسب و کار

معاونت بهبود فضای کسب و کار

آبان ۱۴۰۳

مقدمه

عوامل متعدد اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، حقوقی، زیست‌محیطی و فناوری وجود دارند که بر محیط کلان کسب‌وکار بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی کشور اثرگذاری دارند. ازاین‌بین، اثرگذاری برخی عوامل بیشتر در سطح ملی و برخی نیز بیشتر در سطح استانی است و مجموعه‌ای نیز در دو سطح ملی و استانی قابل پایش و تحلیل هستند. بر اساس ماده ۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، اتاق‌های بازرگانی و تعاون کشور موظف شدند تا به‌منظور اطلاع سیاست‌گذاران از وضعیت محیط کسب‌وکار در کشور، شاخص‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را تدوین و به‌طور سالانه و فصلی حسب مورد به تفکیک استان‌ها، بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی، سنجش و اعلام نمایند. در همین راستا، گزارش پایش ملی محیط کسب‌وکار از سال ۱۳۹۵ با ارزیابی ۷۰ مؤلفه پیمایشی و آماری در هر فصل توسط اتاق‌ها منتشر می‌شود که حاوی نکات ارزشمندی در زمینه محیط کسب‌وکار به‌ویژه در سطح استانی است که تاکنون موردتوجه جدی تحلیل‌گران قرار نگرفته است. اداره کل بهبود فضای کسب‌وکار مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی بنا دارد تا در قالب سلسله گزارش‌هایی در زمینه بررسی تحلیلی مؤلفه‌های پیمایشی و آماری محیط کسب‌وکار در استان‌ها طی ۷ سال گذشته اقدام و ضمن تهیه گزارش‌های مقایسه‌ای بین استان‌ها، با بررسی میزان اثرگذاری ملی و استانی مؤلفه موردنظر در بهبود وضعیت محیط کسب‌وکار استان(شاخص استان)، توصیه‌های سیاستی و مدیریتی در این خصوص ارائه نماید. در چهارمین گزارش ازاین‌دست، به مؤلفه "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" که یکی از ۵ مانع مهم کسب‌وکارها در سال‌های اخیر بوده است، پرداخته شده است.



۱- درآمدی بر موضوع بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار

بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار به شرایطی اشاره دارد که در آن تغییرات مکرر و غیرقابل پیش‌بینی در سیاست‌ها، قوانین و مقررات (آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل و...) اقتصادی، مالیاتی، تجاری و... رخ می‌دهد. این وضعیت تأثیرات منفی زیادی بر کسب و کارها دارد که شامل عدم قطعیت، افزایش هزینه‌ها، فرار سرمایه‌گذاران، رکود اقتصادی، کاهش اعتماد عمومی می‌شود. در ادامه این بخش سعی شده تا دلایل ایجاد مانع بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار از منظر ملی و استانی مورد بررسی قرار گیرد.

الف- منظر ملی

به نظر می‌رسد که علل بروز این عامل تا حدود ۸۵ درصد (بر اساس نظر خبرگان) متأثر از وجود مشکلات کلان کشور در سطح ملی باشد. کارشناسان عمدتاً دلایل ساختاری و مدیریتی به شرح زیر را به عنوان علل بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار در کشور معرفی می‌کنند:

- ❑ تغییرات سیاسی: تغییر دولت‌ها و احزاب سیاسی می‌تواند منجر به تغییرات عمده در سیاست‌ها و استراتژی‌های اقتصادی شود. این تغییرات معمولاً با عدم پیش‌بینی دقیق و برنامه‌ریزی ضعیف همراه هستند.
- ❑ نارسایی در نهادها: ضعف در نهادهای دولتی و عدم کارایی آنها می‌تواند به بی‌ثباتی سیاست‌ها بینجامد.
- ❑ ضعف در تدوین سیاست‌ها: عدم وجود فرایندهای مناسب برای تدوین و اجرای سیاست‌ها، می‌تواند باعث ایجاد محیطی غیرمستحکم شود. در برخی موارد، قوانین به‌طور شتابزده یا بدون بررسی کافی تصویب می‌شوند.
- ❑ تأثیرات و فشارهای بین‌المللی: تحولات جهانی، مانند بحران‌های اقتصادی، تحریم‌ها و تغییرات در بازارهای جهانی می‌تواند بر سیاست‌ها و قوانین داخلی تأثیر بگذارد و موجب بی‌ثباتی شود. فشارهای اقتصادی، سیاسی یا اجتماعی از طرف کشورها و سازمان‌های بین‌المللی می‌تواند به بی‌ثباتی و تغییرات در سیاست‌های داخلی منجر شود.
- ❑ منازعات داخلی: منازعات سیاسی، اجتماعی یا قومی می‌تواند به ناپایداری در سیاست‌ها و قوانین منجر شود و مانع از ایجاد یک برنامه ثابت و منسجم گردد.
- ❑ انتظارات عمومی و فشارهای اجتماعی: درخواست‌ها و انتظارات متغیر جامعه و گروه‌های ذینفع می‌تواند منجر به تغییر مکرر قوانین و سیاست‌ها شود. به‌ویژه در مواقع بحران یا نارضایتی عمومی.
- ❑ عدم شفافیت و فساد: فقدان شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری و وجود فساد می‌تواند موجب نابرابری‌ها و ناپایداری در اجرای قوانین و مقررات گردد.
- ❑ نوسانات اقتصادی: چرخه‌های اقتصادی و نوسانات بازار می‌تواند به تصمیم‌گیری‌های ناپایدار اقتصادی و تغییر سیاست‌های مالی و پولی منجر شود.
- ❑ محدودیت‌های قانون‌گذاری: قوانین دست‌وپاگیر و پیچیده که به سادگی قابل فهم نیستند، می‌توانند باعث ناکارآمدی و بی‌ثباتی در کسب و کارها شوند.
- ❑ فقدان هماهنگی بین نهادها: عدم هماهنگی بین نهادهای دولتی و اجرایی می‌تواند به ایجاد تناقض‌ها و سردرگمی‌هایی در اجرای قوانین منجر شود.

- ❑ محیط‌های سیاسی و اجتماعی متغیر: ناامنی‌ها، نارضایتی‌های اجتماعی، و اعتراضات عمومی می‌تواند به بی‌ثباتی در سیاست‌ها و قوانین منجر شود.
- ❑ توسعه فناوری: پیشرفت فناوری می‌تواند به تغییرات فوری در قوانین و مقررات نیاز داشته باشد، و اگر این تحولات به سرعت مدیریت نشود، می‌تواند به ناپایداری بینجامد.
- ❑ انتظارات بازار: تغییرات مکرر در ترجیحات و انتظارات مصرف‌کنندگان می‌تواند به تغییرات سریع و قابل توجه در سیاست‌ها و رویکردها منجر شود.
- ❑ تأثیر رسانه‌ها: اخبار و تحلیل‌های غیرمستند و نادرست می‌تواند موجب ایجاد نگرانی و عدم تصمیم‌گیری صحیح از سوی سرمایه‌گذاران و کسب‌وکارها شود.
- ❑ کمبود داده‌ها و اطلاعات: عدم دسترسی به اطلاعات کافی و دقیق در مورد وضعیت اقتصادی و اجتماعی می‌تواند مانع از تصمیم‌گیری‌های مؤثر و مستحکم گردد و منجر به بی‌ثباتی شود.

ب-منظر استانی

- علی‌رغم موارد ذکرشده در سطح ملی، با پدیده اختلاف معنی‌دار در کمیت مؤلفه "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" در طرح پایش ملی محیط کسب و کار در استان‌های کشور مواجه هستیم که نشان می‌دهد برخی عوامل استانی (با حدود ۱۵ درصد اثرگذاری بر اساس نظر خبرگان) به شرح زیر نیز می‌توانند ازجمله دلایل بروز اختلاف در میزان مؤلفه بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار در استان‌های کشور باشند:
- ❑ عدم همسویی با سیاست‌های ملی: در برخی موارد، سیاست‌ها و قوانین استانی ممکن است با سیاست‌های ملی ناهماهنگ بوده و این عدم همسویی منجر به سردرگمی و بی‌ثباتی گردد.
 - ❑ تغییرات سیاسی محلی: تغییرات مکرر در رهبری و سیاست‌گذاران محلی می‌تواند به ایجاد قوانین جدید و تغییرات در سیاست‌ها منجر شود که این خود عامل بی‌ثباتی است.
 - ❑ تأثیر گروه‌های ذینفع: نفوذ گروه‌های ذینفع، لابی‌ها و سایر ذینفعان می‌تواند سیاست‌گذاری‌ها را تحت تأثیر قرار دهد و موجب تغییرات غیرمنتظره‌ای در قوانین شود.
 - ❑ توسعه نابرابر و عدم توسعه مناطق: مناطق کمتر توسعه‌یافته ممکن است به دلیل عدم سرمایه‌گذاری و توجه کافی، با ناپایداری بیشتری مواجه باشند. در حالی که استان‌های توسعه‌یافته‌تر ممکن است قوانین و سیاست‌های به‌روزتری داشته باشند.
 - ❑ تغییرات اقلیمی و بحران‌های محیطی: استان‌ها ممکن است با چالش‌های ناشی از تغییرات اقلیمی و بحران‌های طبیعی مانند خشکسالی، سیلاب یا زلزله‌ها مواجه شوند که نیاز به تغییرات سریع در سیاست‌ها و قوانین دارد.
 - ❑ تقاضاهای اجتماعی و فرهنگی: نیازها و انتظارات متنوع جوامع محلی، به ویژه در زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی، می‌تواند دولت‌های استانی را تحت فشار قرار دهد تا تغییراتی در سیاست‌ها و قوانین ایجاد کنند.
 - ❑ مسائل امنیتی و اجتماعی: وجود مشکلات امنیتی مانند جرم و جنایت یا ناآرامی‌های اجتماعی می‌تواند سیاست‌های محلی را تحت تأثیر قرار دهد و موجب بی‌ثباتی شود.
 - ❑ مسائل مرتبط با مهاجرت: ورود و خروج جمعیت به استان‌ها می‌تواند موجب تغییرات سریع در نیازها و اولویت‌های محلی گردد و به تبع آن بر سیاست‌ها تأثیر بگذارد.
 - ❑ درگیری‌های اداری و سیاست‌گذاری: رقابت و درگیری بین نهادهای مختلف دولتی یا بین سطوح مختلف دولت در سطح استان‌ها می‌تواند به ایجاد بی‌ثباتی در سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها منجر شود.

هرچند که به دلیل ماهیت برخی از این عوامل ذکرشده، امکان تغییر و اصلاح آنها در کوتاه‌مدت یا میان‌مدت میسر نیست ولیکن بررسی عوامل مؤثر بر روند "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" در سطح استانی می‌تواند برای ارائه راهکارهای اصلاحی در مواجهه با این مانع مهم محیط کسب و کار الهام‌بخش باشد. در ادامه این گزارش با ارائه نتایج حاصل از استخراج داده‌های مؤلفه یادشده در ۳۱ استان کشور در ۳۰ دوره گذشته اجرای طرح پایش ملی محیط کسب و کار (از پاییز ۱۳۹۵ تا زمستان ۱۴۰۲) و مقایسه آن با برخی آمارهای استانی به بررسی دقیق‌تر سیمای استان‌ها در موضوع گزارش خواهیم پرداخت.

۲- سیمای استان‌ها در مؤلفه بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار

۲-۱- نتایج طرح پایش

مطابق با ماده ۴ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، "اتاق‌ها موظف هستند به منظور اطلاع سیاست‌گذاران از وضعیت محیط کسب و کار، در کشور، شاخص‌های ملی محیط کسب و کار در ایران را تدوین و به‌طور سالانه و فصلی حسب مورد به تفکیک استان‌ها، بخش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی، سنجش و اعلام نمایند." در طرح پایش ملی محیط کسب و کار، داده‌های ۲۸ مؤلفه پیمایشی از روش تکمیل پرسشنامه با همکاری فعالان اقتصادی (تعیین‌شده با روش‌های نمونه‌گیری) به دست می‌آید. مؤلفه‌های پیمایشی مورد استفاده در محاسبه شاخص محیط کسب و کار که به‌عنوان موانع کسب و کارها شناخته شده‌اند به شرح زیر هستند:

- ❑ نحوه استقبال مشتریان از نوآوری و ابتکار در ارائه خدمات و محصول
- ❑ برداشت‌های سلیقه‌ای از قوانین و مقررات توسط مأموران محیط زیست، شهرداری، گمرک، بهداشت و.....
- ❑ بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد و معامله به اجرای تعهدات و وعده‌هایشان
- ❑ بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار
- ❑ غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات
- ❑ رویه‌های سخت‌گیرانه اداره‌های کار و بیمه تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی
- ❑ تمایل عمومی به خرید کالاهای خارجی و بی‌ رغبتی به خرید محصولات ایرانی
- ❑ تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار
- ❑ وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار
- ❑ رویه‌های ناعادلانه در ممیزی و دریافت مالیات
- ❑ دشواری تأمین مالی از بانک‌ها
- ❑ فقدان یا شفاف نبودن آمار و اطلاعات موردنیاز برای فعالیت اقتصادی
- ❑ ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل (جاده‌ای، ریلی هوایی، دریایی و بندری)
- ❑ ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران
- ❑ وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به یک یا تعدادی از رقبای در بازار
- ❑ ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار
- ❑ عرضه کالاهای و محصولات قاچاق در بازار ایران

- ❑ فقدان ارتباط مناسب میان عوامل تأمین مواد اولیه، تولید و عرضه یک محصول در بازار
 - ❑ دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها در بازار
 - ❑ کارگریزی عمومی و ضعف فرهنگ کار در جامعه
 - ❑ کمبود تقاضا در بازار
 - ❑ کمبود فناوری‌های نوین و تجهیزات موردنیاز
 - ❑ کمبود نیروی کار ماهر
 - ❑ محدودیت‌های دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت
 - ❑ محدودیت دسترسی به آب
 - ❑ محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و...)
 - ❑ فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری در دستگاه‌های اجرایی
 - ❑ موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی
- در بخش بررسی نتایج پیمایش، سعی شده تا با استفاده از داده‌های خام طرح، میانگین امتیاز هر مؤلفه (عدد بین ۱ تا ۱۰ که به بهترین وضعیت مؤلفه، امتیاز ۱ و به بدترین وضعیت مؤلفه امتیاز ۱۰ داده می‌شود) در طول دوره‌های اجرای طرح از ابتدا تاکنون برای هر استان استخراج و وضعیت استان‌ها در قالب نمودار و جداول آماری با یکدیگر مقایسه شود. مؤلفه "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" یکی از مؤلفه‌هایی است که از ابتدای آغاز طرح به صورت مستمر مورد پرسش قرار گرفته و در ۳۰ دوره از اجرای طرح، به عنوان یکی از ۵ مانع مهم در برابر کسب‌وکارها با میانگین رقم شاخص در طول دوره‌های اجرا معادل ۷٫۴۸ ارزیابی شده است.
- بررسی اجمالی این عدد نشان می‌دهد که این عامل یکی از مهم‌ترین موانع پیش‌روی کسب‌وکارهاست زیرا اختلاف قابل توجهی از میانگین شاخص کل پایش (۲۸ مؤلفه) در بخش پیمایشی آن در ادوار مختلف اجرای طرح (حدود عدد ۶) داشته است. بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار به صورت مستقیم و غیرمستقیم بر سایر مؤلفه‌های کسب‌وکار و در نهایت بر شاخص کل محیط کسب‌وکار نیز اثر منفی می‌گذارد. در این میان بررسی وضعیت استان‌ها در این مؤلفه در طول ادوار مختلف اجرای طرح نیز نشان از وجود الگوی مشخص بین استان‌ها دارد. در جدول ۱، رقم مؤلفه استانی (سطرها) عامل "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" در طول ۳۰ دوره اجرای طرح (ستون‌ها) به تفکیک هر استان ارائه شده است.

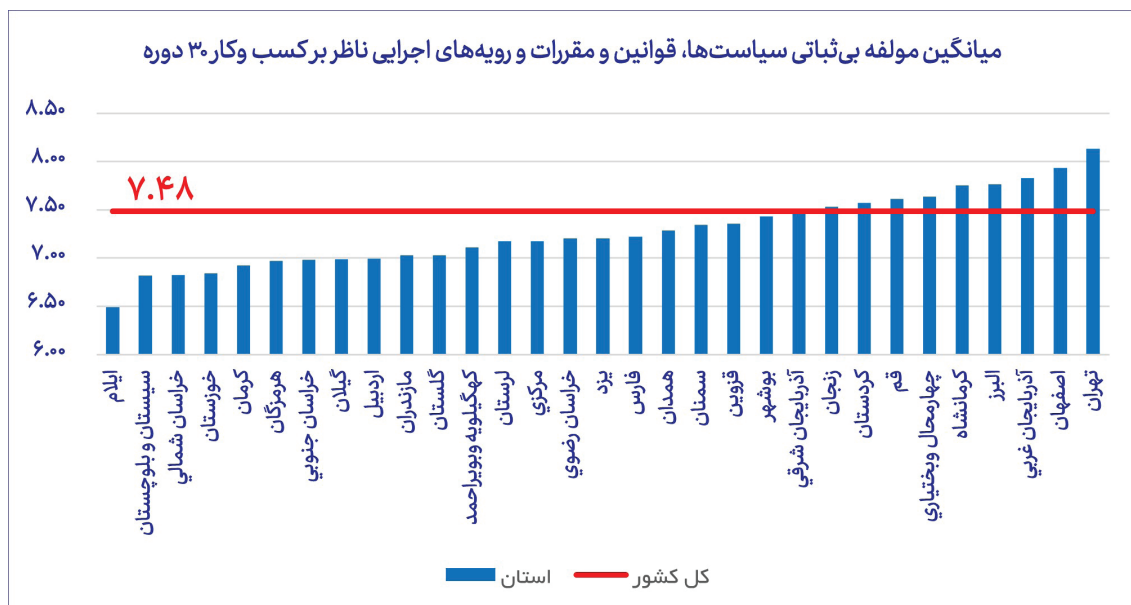
جدول ۱- امتیاز مؤلفه بن‌بانی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار در ۳۰ دوره اجرای طرح پایش به تفکیک استان‌ها

استان/دوره	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷	۸	۹	۱۰	۱۱	۱۲	۱۳	۱۴	۱۵	۱۶	۱۷	۱۸	۱۹	۲۰	۲۱	۲۲	۲۳	۲۴	۲۵	۲۶	۲۷	۲۸	۲۹	۳۰				
آذربایجان شرقی	۶۲۳	۶۰۲	۶۶۶	۶۴۲	۶۵۵	۶۰۰	۷۱۶	۸۱۳	۸۱۳	۸۲۳	۸۰۰	۷۵۰	۶۶۹	۷۷۲	۷۰۲	۸۴۹	۷۸۲	۸۰۸	۷۳۳	۶۶۸	۷۷۳	۷۱۹	۷۸۰	۷۰۲	۷۲۸	۷۰۲	۷۵۳	۷۲۰	۷۱۲	۶۸۱	۷۱۶			
آذربایجان غربی	۶۲۵	۶۰۶	۷۵۶	۷۰۶	۶۰۶	۵۴۲	۸۱۵	۸۹۴	۸۹۴	۸۲۱	۸۵۰	۶۶۸	۷۶۸	۷۵۵	۸۳۹	۸۰۸	۸۶۹	۸۶۹	۸۸۴	۷۷۱	۸۴۵	۷۹۳	۷۹۳	۸۲۶	۷۲۶	۸۱۱	۷۴۶	۶۰۶	۶۰۵	۶۰۰	۶۳۷			
اردبیل	۶۱۷	۶۰۱	۶۰۰	۶۳۱	۷۱۵	۵۸۸	۶۸۴	۶۹۳	۷۰۶	۶۶۸	۷۰۳	۷۰۰	۷۰۰	۷۲۴	۷۲۴	۷۲۸	۶۴۳	۷۰۶	۶۵۳	۶۸۷	۸۱۵	۶۴۱	۶۷۷	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۰	۷۰۰	۷۰۰			
اصفهان	۶۵۶	۶۰۱	۶۰۵	۷۵۵	۷۵۵	۶۴۴	۸۲۱	۸۴۴	۸۴۴	۸۳۳	۸۳۴	۷۹۶	۷۹۶	۷۵۵	۸۱۰	۸۴۶	۸۵۳	۸۲۸	۸۰۶	۷۵۶	۷۵۶	۸۳۰	۸۳۰	۸۱۷	۸۱۷	۸۱۵	۷۷۸	۷۷۸	۷۷۸	۸۰۴	۷۰۶	۷۰۶		
البرز	۶۱۲	۶۰۳	۶۱۹	۷۰۳	۵۹۲	۵۸۳	۸۲۳	۹۰۴	۸۱۵	۸۴۵	۶۷۷	۷۲۸	۷۲۸	۷۱۱	۷۱۱	۵۸۶	۷۵۵	۸۱۷	۶۵۹	۷۰۰	۷۹۷	۷۵۵	۷۵۵	۸۰۲	۷۲۹	۷۲۹	۷۰۶	۸۵۶	۸۱۹	۸۴۲	۸۰۴	۷۰۶		
ایلام	۵۴۲	۷۱۴	۶۷۵	۶۹۴	۴۸۶	۶۰۶	۸۲۳	۹۰۴	۸۱۵	۸۴۵	۶۷۷	۷۲۸	۷۲۸	۷۱۱	۷۱۱	۵۸۶	۷۵۵	۸۱۷	۶۵۹	۷۰۰	۷۹۷	۷۵۵	۷۵۵	۸۰۲	۷۲۹	۷۲۹	۷۰۶	۸۵۶	۸۱۹	۸۴۲	۸۰۴	۷۰۶		
بوشهر	۵۸۷	۶۱۷	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۶	۶۰۶	۸۱۲	۸۳۵	۸۳۵	۷۵۰	۶۹۳	۸۲۱	۷۲۸	۷۲۸	۷۱۱	۵۸۶	۷۵۵	۸۱۷	۶۵۹	۷۰۰	۷۹۷	۷۵۵	۷۵۵	۸۰۲	۷۲۹	۷۲۹	۷۰۶	۸۵۶	۸۱۹	۸۴۲	۸۰۴	۷۰۶		
تهران	۶۴۰	۶۲۸	۷۴۷	۷۴۰	۷۵۲	۷۵۲	۸۳۵	۸۴۸	۸۴۸	۸۴۵	۸۵۸	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۴۷	۸۱۵	۸۶۳	۷۹۸	۷۲۴	۷۲۴	۸۱۷	۸۲۸	۸۲۸	۸۰۴	۸۱۸	۸۱۸	۸۰۴	۸۰۴	۸۰۴	۷۰۶	۷۰۶		
چهارمحال و بختیاری	۶۰۶	۸۱۰	۵۹۰	۵۹۰	۷۵۸	۷۵۸	۷۵۸	۷۵۸	۷۵۸	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۱۶	۸۴۷	۸۱۵	۸۶۳	۷۹۸	۷۲۴	۷۲۴	۸۱۷	۸۲۸	۸۲۸	۸۰۴	۸۱۸	۸۱۸	۸۰۴	۸۰۴	۸۰۴	۷۰۶	۷۰۶		
خراسان جنوبی	۶۲۴	۷۷۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶		
خراسان شمالی	۷۱۵	۸۰۴	۵۵۹	۵۵۹	۵۵۹	۵۵۹	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶		
زنجان	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	
سمنان	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	
سیستان و بلوچستان	۶۴۴	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	۶۵۲	
فارس	۶۰۵	۶۷۴	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	۶۵۷	
قزوین	۶۸۰	۶۳۱	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	۶۲۸	
قم	۵۸۷	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	
کردستان	۶۴۴	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	۶۴۵	
کرمان	۶۵۸	۶۸۵	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	۷۰۹	
کهگیلویه و بویراحمد	۸۰۰	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	
کوهنوشه	۶۹۱	۶۵۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	۷۰۶	
گلستان	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸	۶۵۸
گیلان	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷	۶۰۷
لرستان	۶۱۳	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵
مازندران	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵
مرکزی	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵	۶۵۵
هرمزگان	۷۲۳	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸	۶۴۸
همدان	۵۷۱	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴	۵۶۴
یزد	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷	۶۶۷																								

مأخذ: یافته‌گزارش بر اساس داده‌های طرح پایش ملی محیط کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

بر اساس اطلاعات این جدول و نظر فعالان اقتصادی شرکت‌کننده در این طرح، ۹ استان کشور دارای میانگین بالاتر از متوسط کشوری (وضعیت بدتر نسبت به سایر استان‌ها) و ۲۱ استان نیز دارای میانگین پایین‌تر از متوسط کشور بوده‌اند. همچنین ۵ استان تهران، اصفهان، آذربایجان غربی، البرز و کرمانشاه به ترتیب دارای بیشترین عدد مؤلفه (وضعیت بدتر نسبت به سایر استان‌ها) و ۵ استان ایلام، سیستان و بلوچستان، خراسان شمالی، خوزستان و کرمان به ترتیب دارای کمترین عدد مؤلفه (وضعیت بهتر نسبت به سایر استان‌ها) ارزیابی شده‌اند.

نمودار - میانگین نتایج پایش استان‌های کشور در مؤلفه مزبور در ۳۰ دوره اجرا در مقایسه با میانگین کشوری



مأخذ: یافته گزارش بر اساس داده‌های طرح پایش ملی محیط کسب و کار اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

۲-۲- آمارهای رسمی

در این بخش، سعی شده تا با استفاده از برخی آمارهای رسمی مرتبط با مؤلفه "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" به مقایسه وضعیت محیط کسب و کار در سطح استان‌های کشور پرداخته شود. از آنجا که براساس موارد ذکر شده، عوامل در سطح ملی به عنوان عمده عامل بروز بی‌ثباتی در قوانین و مقررات ارزیابی شده‌اند لذا دسترسی به آمارهای رسمی در سطح استانی در این حوزه بسیار سخت و تاحدی ناممکن است. با اینحال برای ارائه شاهی دیگر بر تفاوت وضعیت محیط کسب و کار استانها از منظر بی‌ثباتی قوانین و مقررات، از نتایج طرح پایش امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌های مجلس در ادوار گذشته استفاده شده است.

-نماگر ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی

یکی از داده‌های آماری مرتبط با موضوع، آمار مربوط به ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی به تفکیک استان‌های کشور است. این نماگر بیان می‌دارد که ارزیابی فعالان اقتصادی در سطح کشور از وضعیت این نماگر طی ادوار گذشته اجرای طرح به چه میزان بوده است. لازم به ذکر است که هرچه قدر عدد شاخص به رقم ۱۰ نزدیکتر باشد به معنی بدتر بودن شرایط در استان است و اعداد نزدیک به ۱ نیز حاکی از بهبود شرایط استان در این نماگر است. در جدول ۲ مقدار این نماگر براساس اطلاعات موجود در سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۳ به تفکیک استان‌های کشور قابل مشاهده است. متوسط مقدار این نماگر در ۲۶ دوره اجرای طرح در کشور به میزان ۵/۸۷ بدست آمده است.

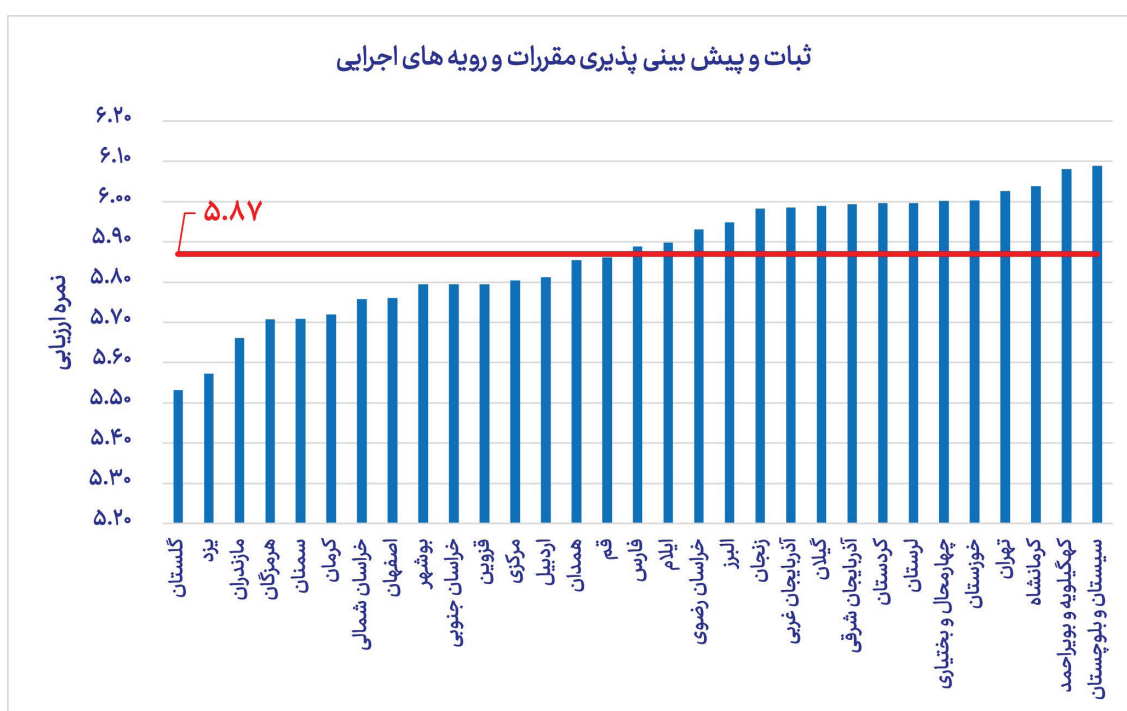
جدول ۲- نماگر ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی در طرح پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استانهای کشور ۱۳۹۶-۱۴۰۳

استان	میانگین ۲۶ دوره اجرا
آذربایجان شرقی	۵.۹۹
آذربایجان غربی	۵.۹۹
اردبیل	۵.۸۱
اصفهان	۵.۷۶
البرز	۵.۹۵
ایلام	۵.۹۰
بوشهر	۵.۷۹
تهران	۶.۰۳
چهارمحال و بختیاری	۶.۰۰
خراسان جنوبی	۵.۸۰
خراسان رضوی	۵.۹۳
خراسان شمالی	۵.۷۶
خوزستان	۶.۰۰
زنجان	۵.۹۸
سمنان	۵.۷۱
سیستان و بلوچستان	۶.۰۹
فارس	۵.۸۹
قزوین	۵.۸۰
قم	۵.۸۶
کردستان	۶.۰۰
کرمان	۵.۷۲
کرمانشاه	۶.۰۴
کهگیلویه و بویراحمد	۶.۰۸
گلستان	۵.۵۳
گیلان	۵.۹۹
لرستان	۶.۰۰
مازندران	۵.۶۶
مرکزی	۵.۸۰
هرمزگان	۵.۷۱
همدان	۵.۸۵
یزد	۵.۵۷

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بر اساس اطلاعات این جدول، ۱۶ استان کشور دارای میانگین بالاتر از متوسط کشوری و ۱۵ استان نیز دارای میانگین پایین‌تر از متوسط کشور در طی ۲۶ دوره از اجرای طرح بوده‌اند. ۵ استان سیستان و بلوچستان، کهگیلویه و بویراحمد و کرمانشاه، تهران و خوزستان به ترتیب دارای بیشترین مقدار نماگر (وضعیت بدتر) و ۵ استان گلستان، یزد، مازندران، هرمزگان و سمنان به ترتیب کمترین مقدار نماگر (وضعیت بهتر) را در بین استان‌های کشور داشته‌اند.

نمودار ۲- نماگر ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی در طرح پایش امنیت سرمایه‌گذاری در استانهای کشور ۱۳۹۹-۱۴۰۲



مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۳- نتیجه‌گیری

بررسی داده‌های موجود در زمینه بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار از دو منبع نظرسنجی پیمایشی و آمارهای رسمی، نتایج زیر حاصل شده است:

❏ مؤلفه "بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار" یکی از موانع مهم کسب و کارها در طول ۳۰ دوره اجرای طرح بوده است که علی‌رغم انجام برخی اقدامات از سوی دستگاه‌های اجرایی مربوط، بررسی روند آن در ۷ سال گذشته نشان می‌دهد که بهبود محسوس در وضعیت آن ایجاد نشده است.

❏ با توجه به اینکه سهم عوامل ملی در بروز بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار قابل توجه است (۸۵ درصد)، تفاوت قابل توجهی در اثرگذاری این مؤلفه بر ارزیابی کلی استانها مشاهده نمی‌شود. زیرا همبستگی ناچیزی بین میزان میانگین این نماگر در استانها با وضعیت کلی تمامی ۲۸ مؤلفه در سطح استانی وجود دارد، به این معنی که علی‌رغم اهمیت این مؤلفه، نقش آن در جهت‌دهی کلی به امتیاز پایش استان‌ها در طول ۳۰ دوره اجرای طرح قابل توجه نبوده است.

❏ هرچند که میانگین امتیاز عامل "ثبات و پیش‌بینی‌پذیری مقررات و رویه‌های اجرایی" در ۲۶ دوره اجرای طرح پایش امنیت سرمایه‌گذاری مرکز پژوهش‌های مجلس نشان می‌دهد که این عامل مشکل جدی برای فعالان اقتصادی محسوب نمی‌شود ولیکن همبستگی مثبت (۰/۳) بین نتایج آن و نتایج طرح پایش ملی محیط کسب و کار وجود دارد که نشان می‌دهد تفاوت معنادار بین استان‌های کشور درباره امتیاز این مؤلفه در هر دو طرح وجود دارد.

۴- پیشنهادها

الف- با توجه به اینکه سهم عوامل ملی در بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار قابل توجه (۸۵ درصد) است، لذا تمرکز بر سیاست‌های کلان و ثبات بخشی به اوضاع اقتصادی کشور، امری ضروری و فوری است. بر اساس نتایج به دست آمده در این گزارش و به منظور اصلاح وضعیت این مؤلفه در سطح ملی می‌توان اقدامات تکمیلی به شرح زیر را پیشنهاد داد:

❏ تثبیت و شفافیت قوانین: ایجاد یک چارچوب قانونی پایدار و شفاف که به صورت منظم به روزرسانی شود و تغییرات آن به طور واضح به عموم اعلام گردد.

❏ تهیه و تدوین قوانین و مقررات باکیفیت به گونه‌ای که علاوه بر داشتن قابلیت اجرا، میزان تغییرات آن نیز به حداقل ممکن کاهش یابد.

❏ مشاوره و مشارکت ذینفعان: برگزاری مشاوره‌های عمومی و دریافت بازخورد از فعالان اقتصادی و کسب و کارها در فرآیند تدوین و اصلاح قوانین و تشویق به ایجاد شرکات بین دولت و بخش خصوصی برای بهبود و اصلاح قوانین و مقررات.

❏ آموزش و توجیه: برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارمندان دولتی و کسب و کارها درباره قوانین جدید و نحوه اجرای صحیح آنها.

❏ تقویت نظارت و اجرای قوانین: ایجاد و تقویت نهادهای نظارتی قوی و مستقل که به طور مؤثر بر اجرای قوانین و مقررات نظارت کنند.

- ۱ پایش مستمر و ارزیابی: ایجاد سیستم‌های پایش و ارزیابی میزان تغییرات اعمال شده در قوانین و مقررات به منظور ارائه بازخورد به تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور.
- ۱ نظام حقوقی قوی: تقویت نظام حقوقی و قضایی به منظور تضمین اجرای موثر قوانین و امکان حمایت قضایی از حقوق کسب و کارها.
- ب-** با توجه به اینکه سهم عوامل استانی در ایجاد بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار نیز درخور توجه (۱۵ درصد) است، لذا تمرکز بر سیاست‌های اصلاحی در سطح استان، امری ضروری و فوری است. بر اساس نتایج به دست آمده در این گزارش و به منظور اصلاح وضعیت این مؤلفه در سطح استانی می‌توان اقدامات تکمیلی به شرح زیر را پیشنهاد داد:
- ۱ تشکیل کمیته‌های مشورتی: ایجاد کمیته‌های مشورتی متشکل از نمایندگان دولت، بخش خصوصی و کارشناسان برای بررسی و اصلاح قوانین و مقررات محلی. ایجاد مدل‌های مشارکتی برای ارتباط با بخش خصوصی در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی و تنظیم مقررات.
- ۱ برگزاری همایش‌ها و کارگاه‌ها: برگزاری همایش‌ها و کارگاه‌های آموزشی برای اصناف و کسب و کارهای محلی درباره تغییرات قوانین و راه‌های تطابق با آن‌ها.
- ۱ نظارت مستمر و بازخوردگیری: ارزیابی مستمر و ایجاد سیستم‌های بازخورد برای نظارت بر اجرای قوانین و مقررات و شناسایی چالش‌ها و نواقص آنها.
- ۱ ارزیابی تأثیرات قوانین: ارزیابی منظم تأثیرات قوانین و مقررات بر کسب و کارها و اقتصاد محلی و اعمال تغییرات مبتنی بر این ارزیابی‌ها.
- ۱ نظارت عمومی و شفافیت: تشویق به نظارت عمومی و ایجاد سیستم‌های شفاف برای ارتقاء اعتماد عمومی نسبت به اجرای صحیح قوانین و مقررات.
- ۱ توسعه همکاری با دانشگاه‌ها: همکاری با موسسات آموزشی و دانشگاه‌ها برای پژوهش در زمینه بررسی تأثیرات بی‌ثباتی قوانین و مقررات بر کسب و کارها و ارائه راهکارهای علمی به منظور بهبود وضعیت.

شکل ۱- وضعیت استان‌های کشور در مورد بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار در ۳ دوره اجرای طرح پایش





مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

