

## به نام خدا

### اظهار نظر کارشناسی درباره:

### «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار»<sup>۱</sup>

اشاره: طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار که پیش‌نویس آن براساس ماده (۴۱) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، توسط اتاق‌های بازرگانی و تعاون تهیه شده، پس از یک سال بررسی در کارگروه‌های متنوع اقتصادی و حقوقی زیرمجموعه کمیسیون نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، برای تصویب نهایی به صحن مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است.

درباره این طرح تذکر چند نکته ضروری است:

۱. منظور از محیط کسب‌وکار، مجموعه عواملی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌ها مؤثرند، ولی تقریباً خارج از کنترل مدیران آنها قرار دارند. بنابراین بهبود محیط کسب‌وکار بیشتر ناظر به بنگاه‌های کوچک و متوسط است که برخلاف بنگاه‌های بزرگ نمی‌توانند عوامل بیرونی مؤثر بر فعالیت خود را کنترل کنند. لازم به یادآوری است در کشورهای توسعه‌یافته، بنگاه‌های کوچک و متوسط حدود ۹۸ درصد کل بنگاه‌ها، ۶۵ درصد کل اشتغال، ۳۰ درصد صادرات و ۵۰ درصد تولید ناخالص ملی را به‌عهده دارند.

۲. بهبود محیط کسب‌وکار، فرآیندی تدریجی است که در طول زمان قابل تحقق است و نباید انتظار داشت با تصویب و اجرای یک طرح قانونی، وضعیت محیط کسب‌وکار در کشورمان متحول شود. این طرح تلاش دارد ضمن تشکیل «سامانه پایش و بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» برخی مشکلات موجود سرمایه‌گذاری و تولید در ایران را با استفاده از ظرفیت‌های موجود در قالب طرح، برطرف کند یا کاهش دهد.

۳. طرح حاضر در شرایطی ارائه می‌شود که به‌نظر می‌رسد بهبود محیط کسب‌وکار در عمل اولویت کاری دولت نیست و برخی سیاست‌ها و رویه‌های اجرایی دولت محل محیط کسب‌وکار است؛ مانند بی‌انضباطی‌های مالی در تدوین بودجه و آغاز اجرای طرح‌های عمرانی بدون پیش‌بینی مؤثر بودجه‌ای و نتیجتاً بی‌تعهدی دولت به پرداخت به‌موقع بدهی خود به پیمانکاران، جهت‌گیری دولت برای افزایش تعطیلات رسمی و در اولویت نبودن تولیدکنندگان برای بازپرداخت درآمد ناشی از هدفمندی یارانه‌ها. در این شرایط، طرح حاضر دولت را مکلف کرده است تا بهبود محیط کسب‌وکار را در اولویت کار خود قرار دهد.

۴. طرح شامل ۴ بخش اصلی است؛ بعد از ماده (۱) که به تعاریف اختصاص دارد، مواد (۲) تا (۵) به نقش‌آفرینی بخش‌های خصوصی و تعاونی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی کشور در قالب تشکلهای اقتصادی و ساماندهی آنها پرداخته است. مواد (۱۱) تا (۱۵)، به طراحی «سامانه بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، اجزا، ارتباطات و ضمانت‌های اجرایی آن پرداخته است. مواد (۶) تا (۱۰) و (۱۶) تا (۲۱) شامل احکامی برای سهولت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی است و مواد (۲۲) تا (۳۰) شامل، احکامی برای محدود کردن عوامل اخلاک‌گر در سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار است.

۵. در طراحی این احکام از تجربیات موجود در بهبود محیط کسب‌وکار نظیر تأسیس شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی استفاده شده است؛ در عین حال این طرح، قانون برنامه پنجم توسعه را اصلاح نمی‌کند، بلکه ظرفیت‌های آن را توسعه داده یا دائمی کرده است.

۶. مواد (۱۱) تا (۱۵)، سامانه پایش و بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در ایران را با توجه به اقتضائات بومی و ظرفیت‌های قانون اساسی کشورمان و نیز تجربه چند ماه اجرای ماده (۷۵) قانون برنامه پنجم (تشکیل شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی) طراحی کرده است. شورای گفتگو، قلب این سامانه است و در مواد (۱۱) تا (۱۵) طرح، کارکردها، اجزا و فرآیندهای این سامانه و نیز ضمانت اجرایی توجه دولت به مطالبات و پیشنهادهای بخش‌های خصوصی و تعاونی در شورای گفتگو تا حد ممکن تعبیه شده است. به همین دلیل مواد (۱۱) تا (۱۵) به‌عنوان اجزای یک سامانه، باید به‌طور کامل تصویب شوند و حذف بخشی از این پنج ماده، به انسجام، سازگاری و کارکرد مطلوب سامانه پایش و بهبود مستمر محیط کسب‌وکار آسیب می‌زند.

۱. به پیشنهاد و تصویب کمیسیون اصلی بررسی این طرح، عنوان آن به «طرح بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» تغییر یافته است.

سامانه بهبود محیط کسب و کار از طرح خواسته‌های تولیدکنندگان یا تشکلهای بخش‌های خصوصی یا تعاونی شروع می‌شود و پس از پردازش و بررسی آنها در اجزا و زیرمجموعه‌های شورای گفتگو، نهایتاً به اصلاح قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی به نفع تولید و سرمایه‌گذاری می‌انجامد. شمای کلی سامانه بهبود مستمر محیط کسب و کار در صفحه آخر این گزارش ارائه شده است.

۷. احکام و مواد این طرح براساس خلأهای قانونی یا مشکلات واقعی کارآفرینی و کسب و کار در ایران طراحی شده و هر ماده متناظر با یک معضل تولید و سرمایه‌گذاری در کشور است به شرح زیر:

#### مشکلات تولیدکنندگان کشور که برای حل آنها خلأ قانونی وجود دارد + مواد پیش‌بینی شده برای حل آنها در طرح حاضر

مشکلات موجود کسب و کار در ایران	ماده پیش‌بینی شده برای کاهش یا رفع مشکل
تصمیم‌گیری برای تولید و سرمایه‌گذاری بدون مشارکت و حضور و نظرخواهی از ذینفعان و تشکلهای اقتصادی	مواد (۲) و (۳) - الزام مجلس و دولت به نظرخواهی از تشکلهای اقتصادی هنگام تدوین یا اصلاح قوانین و مقررات
فقدان مسئول رسمی برای سنجش و اعلام وضعیت محیط کسب و کار در حوزه‌ها و استان‌های مختلف	ماده (۴) - اتاق‌ها به‌عنوان مأمور سنجش و اعلام رسمی وضعیت محیط کسب و کار
فقدان تشکل در برخی حوزه‌های کاری و موازی‌کاری و آشفتگی بر اثر حضور تشکلهای متعدد در برخی فعالیت‌ها	تبصره «۱» ماده (۵) - اتاق‌ها به‌عنوان مسئول ساماندهی تشکلهای اقتصادی و زمینه‌سازی برای ایجاد تشکل اقتصادی در حوزه‌های فاقد تشکل
ایجاد انحصار توسط مسئولان برخی تشکلهای اقتصادی و محروم کردن همکاران جدید از منافع حضور در تشکل	تبصره «۲» ماده (۵) - ممنوعیت منع ورود اعضای جدید به تشکلهای اقتصادی
فقدان آمار و اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان در ایران	ماده (۶) - الزام مرکز آمار به ارائه مستمر آمارهای لازم برای تصمیم‌گیری فعالان اقتصادی (تعیین موارد با شورای گفتگو)
سرکشی‌های بی‌ضابطه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی	ماده (۷) - الزام دولت به ساماندهی و کاهش مراجعات نمایندگان دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی
فرآیند طولانی و دیوانسالاری پیچیده در صدور اسناد تجارت خارجی و نیاز به حضور مکرر عاملین اقتصادی	ماده (۸) - الکترونیکی کردن فرآیند دیوانسالاری تجارت خارجی
شفاف نبودن محدوده وظایف سفارتخانه‌های ایران در خارج برای حمایت از فعالان اقتصادی ایرانی	ماده (۹) - الزام نمایندگی‌های خارجی ایران به ارائه خدمات مشخص به فعالان اقتصادی ایرانی
مشکل دریافت ویزا برای سرمایه‌گذاران خارجی، شرکا و طرف‌های تجاری عاملین اقتصادی ایران	ماده (۱۰) - لغو روادید تجاری با شرکای اقتصادی کشور یا صدور فوری آن
قوانین، مقررات، رویه‌های اجرایی و فرهنگ مخل تولید و سرمایه‌گذاری در ایران	مواد (۱۱) تا (۱۵) - سامانه پایش مشکلات فعالان اقتصادی سراسر کشور توسط تشکلهای مربوطه، پردازش و طرح مطالبه آنها با ضمانت اجرایی از مقامات مسئول توسط اتاق‌ها در شورای گفتگو و الزام مقامات مسئول به استماع و پیگیری مطالبات مطروحه
وجود امتیازات و اولویتهایی در قوانین، مقررات و رویه‌های جاری برای بنگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی و نسبت به بخش‌های خصوصی و تعاونی	بند «۳» ماده (۱۱) - الزام اتاق‌ها برای شناسایی امتیازات و اولویتهای بنگاه‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی و مطالبه حذف آنها از طریق شورای گفتگو در جهت اجرای کامل ماده (۸) قانون اصل چهل و چهارم قانون اساسی
در دسترس نبودن مسئولان دولتی برای عاملین اقتصادی و عدم الزام آنها به پاسخگویی به شکایات و خواسته‌های عاملین اقتصادی	ماده (۱۵) - الزام همه دستگاه‌های اجرایی به داشتن سخنگو و تشکیل جلسه هفتگی نماینده تام‌الاختیار آن دستگاه با تشکل‌ها و فعالان اقتصادی
گرانی واحدهای اداری برای امور دفتری در شهرهای بزرگ و تحمیل هزینه سنگین از این بابت به فعالان اقتصادی	ماده (۱۶) - آزادی استفاده از واحدهای مسکونی برای امور دفتری شرکت‌ها در پهنه‌های کاری و مخلوط در طرح تفصیلی شهرها
مشکل تولیدکنندگان کوچک برای عرضه محصولات خود در بازار به دلیل وجود انحصار در شبکه توزیع و گرانی شدید سرفظلی در شهرهای بزرگ (و در نتیجه افزایش قیمت تمام شده کالاها برای مصرف‌کنندگان)	ماده (۱۷) - الزام شهرداری‌ها به تأسیس بازار روز در همه مناطق شهری و اجاره آنها به قیمت تمام شده و با شرایط سهل به داوطلبان عرضه کالا به مصرف‌کنندگان
فقدان ساماندهی مشاوران مدیریت و ارزیابی مدیران	ماده (۱۸) - تأسیس نظام مشاوره مدیریت
نابسامانی در بازار کار در بخش ساختمان و فقدان نظارت و مسئولیت بر خدمات ارائه شده در این بخش	ماده (۱۹) - الزام دولت به زمینه‌سازی برای متشکل و پاسخگو شدن عرضه‌کنندگان خدمات در بخش ساختمان
عدم شفافیت و بی‌عدالتی در عقد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی (مناقصه، مزایده و...) با پیمانکاران	ماده (۲۰) - اطلاع‌رسانی همه معاملات متوسط و بزرگ دستگاه‌های اجرایی در اینترنت و اعلام نام برنده و شرایط قرارداد هر کدام پس عقد قرارداد
عدم اجرای قانون برگزاری مناقصات توسط برخی دستگاه‌های اجرایی	ماده (۲۱) - الزام همه دستگاه‌های اجرایی به برگزاری مناقصه طبق قانون

مشکلات موجود کسب‌وکار در ایران	ماده پیش‌بینی شده برای کاهش یا رفع مشکل
سهولت و تصمیمات بی‌حساب برای ترک تشریفات مناقصه توسط مسئولان دستگاه‌های اجرایی	ماده (۲۲) - الزام دستگاه‌های اجرایی به اعلام علنی دلایل ترک تشریفات مناقصه و هویت طرف قرارداد مربوطه
تمایل دستگاه‌های اجرایی به عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات عمومی و حذف شرکت‌های خصوصی و تعاونی از فرآیند مناقصه‌ها	ماده (۲۳) - الزام دستگاه‌های اجرایی به اولویت دادن به شرکت‌های تعاونی و خصوصی در مناقصه‌ها در شرایط برابر
سوءاستفاده دستگاه‌های اجرایی در تحمیل شرایط ناعادلانه به نفع خود در قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی	ماده (۲۴) - الزام دستگاه‌های اجرایی به استفاده از فرم تیپ در قرارداد با شرکت‌های خصوصی و تعاونی
بی‌ثباتی سیاست‌های اقتصادی و غیرقابل پیش‌بینی بودن تصمیمات دولت در حوزه کسب‌وکار	ماده (۲۵) - الزام دولت به اعلام تغییر در سیاست‌ها و مقررات در زمان مقتضی (که شورای گفتگو تعیین می‌کند) قبل از اجرا
قطع پیش‌بینی نشده برق، گاز و خدمات مخابراتی تولیدکنندگان در مواقع کمبود نظیر سرما یا گرمای شدید	ماده (۲۶) - الزام دولت به تعیین و جبران خسارت شرکت‌های خصوصی و تعاونی هنگام قطع اجباری برق، گاز و مخابرات در مواقع کمبود
تحمیل تعطیلات اضافی و پیش‌بینی نشده به تولیدکنندگان و اجبار آنها به پرداخت دستمزد کارکنان در روز تعطیل شده	ماده (۲۷) - منع دولت از تعطیل کردن ایام کاری سال و عدم الزام شرکت‌های بخش خصوصی و تعاونی به تعطیل کردن واحدهای خود در روزهای کاری که دولت تعطیل اعلام می‌کند
سوءاستفاده مؤسسات و شرکت‌های بخش عمومی غیردولتی از منافع حضور در فعالیت در بخش خصوصی و تعاونی و تنگ کردن فضا برای شرکت‌های واقعاً خصوصی و تعاونی	ماده (۲۸) - منع شرکت‌های بخش عمومی غیردولتی از استفاده از منافع حضور در بخش‌های خصوصی و تعاونی (موارد منافع را شورای گفتگو تعیین می‌کند)
ناکارآمدی نظام رسیدگی به اعتراض مؤدیان مالیاتی	ماده (۲۹) - تشکیل دادگاه تخصصی و قانون آیین دادرسی مالیاتی
فقدان دادگاه تخصصی و آیین دادرسی تجاری و ارجاع شکایت‌های عاملین اقتصادی به فرآیندهای وقت‌گیر دادگاه‌های عمومی	ماده (۳۰) - تشکیل دادگاه و آیین دادرسی تجاری

### نمودار شمای کلی از سامانه بهبود محیط کسب‌وکار (مواد (۱۱) تا (۱۵) طرح قانونی بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)

