

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۲۴. توصیه‌هایی برای بهبود محیط کسب و کار ایران

کد موضوعی: ۳۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۸۸۷

اسفندماه ۱۳۹۱

گروه: مطالعات محیط کسب و کار

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۳.....	۱. ارزیابی لایحه بودجه ۱۳۹۲ از منظر کلان محیط کسب و کار
۶.....	۲. ارزیابی حکم تأمین مالی تولید در لایحه بودجه ۱۳۹۲
۸.....	۳. آموزه‌های پایش محیط کسب و کار ایران برای بودجه سال ۱۳۹۲
۱۱.....	۴. انتظارات فعالان اقتصادی از بودجه ۱۳۹۲
۱۳.....	منبع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور

۲۴. توصیه‌هایی برای بهبود محیط کسب‌وکار ایران

چکیده

در این گزارش، برخی از مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور با رویکرد بهبود محیط کسب‌وکار مورد توجه قرار گرفته است. ابتدا، به مهمترین قوانین ناظر بر بهبود محیط کسب‌وکار اشاره شده است. سپس لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ مورد ارزیابی قرار گرفته و بر ایرادهایی به شرح زیر تأکید شده است: نبود شفافیت در حوزه‌های مربوط به سیاست‌های ارزی و...، تبعات سوء انتشار اوراق مالی بر محیط کسب‌وکار، عدم اولویت به مسائل مهمی مانند تقویت نهادهای قضایی، توجه صرف بر واگذاری‌ها به جای تسهیل ورود کسب‌وکارها و تشویق رقابت، آثار سوء تزریق منابع صندوق توسعه ملی به بخش‌های اقتصادی، فقدان برنامه درخصوص تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار.

در بخش سوم گزارش، حکم مربوط به تأمین مالی تولید در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ به‌طور خاص بررسی شده و حکمی جایگزین پیشنهاد شده است. در قسمت بعد، به آموزه‌های کسب شده از پایش‌های انجام شده در گزارش‌های فصلی گروه مطالعات محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس اشاره شده است. در پایان،

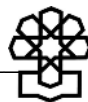
انتظارات برخی از فعالان اقتصادی بخش خصوصی از بودجه ۱۳۹۲ در قالب ۸ بند ذکر شده است.

مقدمه

در سال‌های اخیر مفهوم محیط کسب‌وکار مورد توجه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان کشور قرار گرفته است. منظور از این اصطلاح نوظهور، مجموعه عواملی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌ها اثر دارند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند؛ نظیر قوانین و مقررات، فرهنگ و اقلیم جغرافیایی و طبیعی. از آنجا که اجرای قانون بودجه همه‌ساله به‌طور مستقیم و غیرمستقیم عملکرد بسیاری از بنگاه‌های کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، این گزارش به نحوی اجمالی، لایحه بودجه ۱۳۹۲ را از منظر محیط کسب‌وکار بررسی و پیشنهادهایی برای بهبود محیط کسب‌وکار ارائه می‌دهد. در تهیه این پیشنهادهای، از نظر کارآفرینان ارشد بخش خصوصی و رؤسای تشکل‌های بزرگ اقتصادی کشور استفاده شده است.

لازم به یادآوری است «محیط کسب‌وکار»، مفهومی چند بُعدی است که عملکرد تقریباً همه دستگاه‌ها و نهادهای کشور از نیروی انتظامی و دادگستری گرفته تا شورای فرهنگ عمومی و نمایندگی‌های سیاسی کشور در خارج، به نحوی بر آن اثر می‌گذارد.

مطالعات و بررسی‌های داخلی و بین‌المللی درخصوص محیط کسب‌وکار نشان می‌دهند که درمجموع شاخص‌های محیط کسب‌وکار ایران در وضعیت مطلوبی قرار



ندارد و فضای فعالیت کسب‌وکارها و بنگاه‌های اقتصادی با چالش‌ها و موانع متعددی روبرو است. براین اساس انتظار می‌رود لایحه بودجه ۱۳۹۲ به‌عنوان نقشه راه مالی دولت در اجرای قانون برنامه پنجم توسعه در طول یک سال آینده، بتواند بستر لازم را برای تسهیل محیط کسب‌وکار از طریق حفظ ثبات اقتصادی، حمایت مؤثر از بنگاه‌ها به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، دسترسی به منابع تأمین مالی، افزایش شفافیت در عملکرد دولتی، کاهش بار مقررات و پیچیدگی قوانین و مقررات مربوط به کسب‌وکارها فراهم نماید.

هرچند مأموریت ذاتی اکثر دستگاه‌ها به‌ویژه دستگاه‌های اقتصادی کشور، حمایت از تولید ملی و فعالان اقتصادی است، اما «محیط کسب‌وکار» متولی واحد و تبعاً ردیف بودجه مشخص ندارد. به همین دلیل، ملاحظات و پیشنهادهای برای تصویب بودجه ۱۳۹۲، توصیه‌هایی است که به اکثر احکام بودجه مربوط می‌شود و مختص ردیف خاصی نیست.

۱. ارزیابی لایحه بودجه ۱۳۹۲ از منظر کلان محیط کسب‌وکار

۱-۱. نبود شفافیت در حوزه‌های مربوط به سیاست‌های ارزی، حمایت از

تولید از طریق منابع هدفمندی و انتشار اوراق مالی

مسئله شفافیت در برنامه‌های دولت یکی از مؤلفه‌های اصلی افزایش مشارکت بخش خصوصی در اقتصاد و رشد و توسعه کسب‌وکار شمرده می‌شود؛ در وضعیت عدم شفافیت، ریسک و نااطمینانی در بازار افزایش می‌یابد و به کاهش سرمایه‌گذاری

می‌انجامد و در نهایت موجب سوق داده شدن منابع مالی به بخش‌های غیرمولد و سفته‌بازی می‌شود. یکی از موارد عدم شفافیت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲، تعیین نرخ ارز مبادله‌ای مربوط به صادرکنندگان کالاها و خدمات و الزام آنها به ارائه ارز حاصل از صادرات با نرخ تعیین شده از سوی کارگروه معین شده در لایحه است. این حکم با ابهامات و عدم شفافیت‌هایی روبرو است که باید مورد توجه قرار گرفته و شفاف شود.

۱-۲. انتشار اوراق مالی دولتی جهت جذب منابع مالی بخش خصوصی و

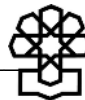
تبعات ناشی از آن بر محیط کسب‌وکار

نقدینگی و منابع سرمایه در گردش یکی از الزامات سرمایه‌گذاری و فعالیت کسب‌وکارهاست. اگر برنامه‌ها و سیاست‌های دولت به‌گونه‌ای تنظیم شود که حجم زیادی از نقدینگی اقتصاد را به طرح‌های دولتی جذب کند، موجب کاهش منابع مالی نهادهای سرمایه‌گذاری خصوصی شده و حجم عظیمی از اقتصاد به سمت طرح‌های دولتی بدون هرگونه مشارکت بخش خصوصی سوق می‌یابد.

۱-۳. اولویت دادن به مسائل عمرانی و زیرساختی محیط کسب‌وکار و غفلت

از مؤلفه‌های مهمتر

براساس نظرسنجی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور از تابستان ۱۳۸۹، همواره مؤلفه‌های مربوط به زیرساخت‌ها نسبت به سایر مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار از اهمیت کمتری برخوردار بوده که



می‌تواند برای سیاستگذاری مورد توجه قرار گیرد. حال سؤالی که درخصوص بودجه ۱۳۹۲ مطرح است این است که کدامیک از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در اولویت برنامه‌ریزی قرار گرفته‌اند؟

۴-۱. توجه صرف به مسئله واگذاری‌ها و غفلت از اجرای بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی ناظر به سهولت ورود به کسب‌وکارها و تشویق رقابت

بخش مهم اجرای سیاست‌های اصل چهارم قانون اساسی، بهبود محیط کسب‌وکار و تسهیل فضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که متأسفانه در سال‌های اخیر مورد غفلت واقع شده است. براین اساس ضروری است بودجه لازم جهت تسهیل محیط کسب‌وکار و اصلاح فرآیندها و رویه‌های مربوط به تشکیل و توسعه کسب‌وکارها در نظر گرفته شود.

۵-۱. تزریق منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی به بخش‌های اقتصادی (بند «۵»)

تورم و بی‌ثباتی قیمت مواد اولیه واحدهای تولیدی در یکی دو سال اخیر یکی از معضلات اساسی کسب‌وکارها بوده که در نظرسنجی‌های صورت گرفته از تشکلهای اقتصادی در سال ۱۳۹۱ نیز این مسئله منعکس شده است. از طرفی همواره کارشناسان اقتصادی نسبت به تورم‌زا بودن تزریق منابع ارزی در اقتصاد و

بی‌ثباتی‌های ناشی از آن را گوشزد کرده‌اند و تجربه نیز این مسئله را اثبات کرده است. هرچند تزریق منابع مالی به تولید یک برنامه حمایتی محسوب می‌شود، ولی تبعات ناشی از اجرای این برنامه به مراتب بیشتر از منافع آن است که ضروری است نسبت به اصلاح این امر در لایحه بودجه ۱۳۹۲ و برنامه‌ریزی برای استفاده از این منابع از طریق سازوکارهای دیگر اقدام شود.

۱-۶. نبود برنامه مربوط به تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار (اجرای ماده ۶۲) قانون برنامه پنجم، ایجاد پنجره واحد مندرج در احکام قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی)

تقریباً در هیچ‌یک از بندهای ماده واحده و پیوست شماره ۴ لایحه بودجه (اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب برنامه) اعتبار لازم جهت اجرای برنامه‌ها و امور مربوط به اصلاح فرآیندهای اخذ مجوزهای کسب‌وکار و... دیده نشده است.

۲. ارزیابی حکم تأمین مالی تولید در لایحه بودجه ۱۳۹۲

بند «۸» از بخش دوم ذیل ماده واحده از لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ تحت عنوان حمایت از تولید، مقرر شده است:

«بند «۱-۸»: اجازه به بانک مرکزی به سپرده‌گذاری سه میلیارد و پانصد میلیون



دلار نزد بانک‌های تخصصی برای تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی بخش غیردولتی».

درباره این حکم که یکی از مهمترین احکام لایحه بودجه ۱۳۹۲ برای تأمین مالی تولید محسوب می‌شود، نکات زیر لازم به ذکر است:

۱. سالیان مدیدی است که در گزارش‌های داخلی و خارجی درباره محیط کسب‌وکار در ایران مسئله «تأمین مالی» از مهمترین موانع کسب‌وکار در ایران مطرح شده است. به طوری که مؤلفه «مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» در طول دو سال گذشته معمولاً در صدر مشکلات فعالان اقتصادی در گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار بیان شده است.

۲. هرچند حکم «۱-۸» از بخش دوم ذیل ماده واحده بودجه ۱۳۹۲ به مهمترین مشکل ابراز شده توسط تولیدکنندگان کشور اشاره دارد، اما نباید فراموش کرد که این مشکل ناشی از سازوکار موجود در نظام بانکی است؛ حال آنکه حکم یاد شده قصد دارد این مشکل را از مسیر همین سازوکار معیوب ارائه تسهیلات در نظام بانکی حل کند.

۳. صرفنظر از آثار حکم بودجه‌ای فوق بر نقدینگی و تورم، به نظر نمی‌رسد چنین احکامی بتواند مشکل تأمین نقدینگی برای واحدهای تولیدی کشور را حل کند یا حتی به طور جدی تخفیف دهد. به نظر می‌رسد راه حل اساسی برای تأمین مالی واحدهای تولیدی، گشودن معبری امن و قانونی برای هدایت نقدینگی‌ها و پس‌اندازهای مردمی به سوی واحدهای تولیدی است. چنین کاری نه فقط مشکل تولید را حل می‌کند، بلکه

اقتصاد ایران را از حملات دوره‌های مخرب نقدینگی سرگردان به بازارهای مسکن، خودرو، طلا و ارز مصون می‌سازد.

به‌طور متعارف چنین کاری باید به‌عهده نظام بانکی و بازار سرمایه کشور باشد. سال‌هاست که نظام بانکی از اصلاح ساختار خود به‌نفع تولید سر باز می‌زند و بعضاً مدعی است به‌عنوان یک بنگاه اقتصادی، وظیفه‌ای برای حمایت از تولید ندارد. ازسوی دیگر بازار سرمایه که در سال‌های اخیر به‌سوی به‌کارگیری ابزارهای نوین مالی حرکت کرده باید با سرعت بیشتری برای هدایت پس‌اندازها به‌سوی تولید تشویق و در مواردی مجبور شود.

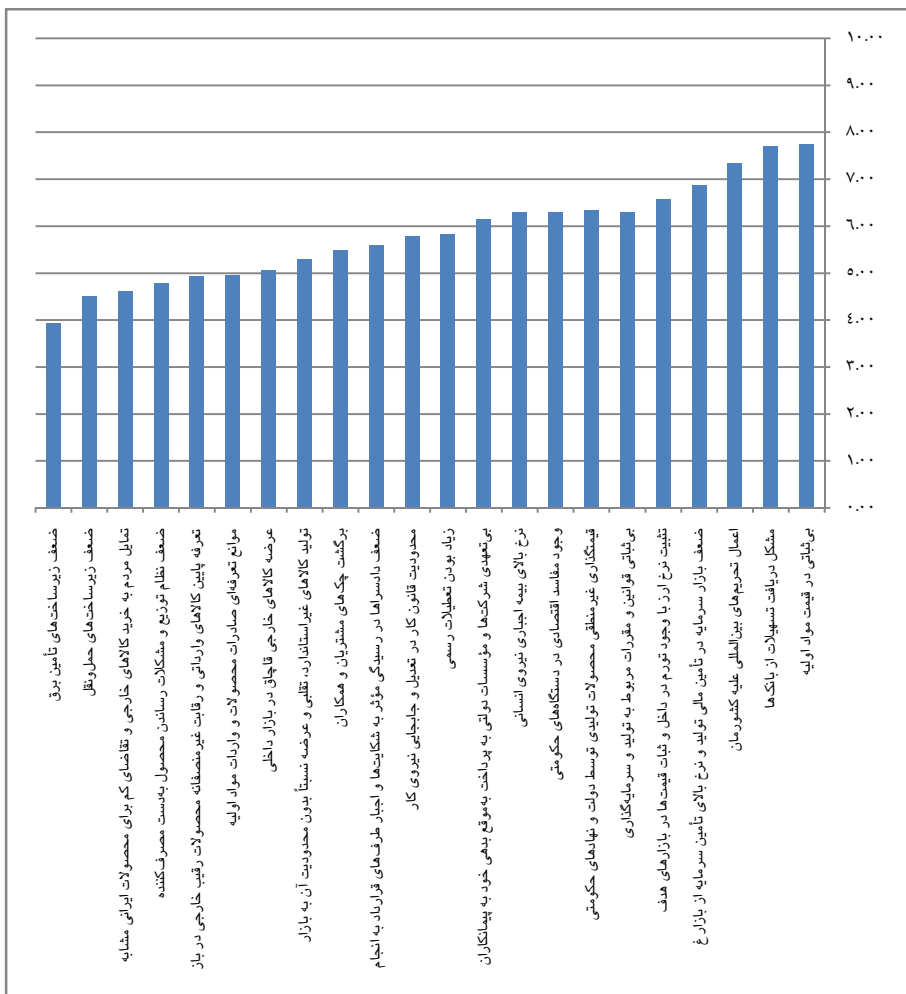
۳. آموزه‌های پایش محیط کسب‌وکار ایران برای بودجه سال ۱۳۹۲

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از میانه سال ۱۳۸۹ با مشارکت تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور، مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را ارزیابی و منتشر می‌کند. نتیجه هشت گزارش فصلی محیط کسب‌وکار ایران به‌صورت ارزیابی سدها تشکل اقتصادی از پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۱ در نمودار ۱ ارائه شده است.



نمودار ۱. میانگین ارزیابی تشکلهای اقتصادی از ۲۲ مؤلفه ملی محیط کسب و کار ایران

طی بهار و تابستان ۱۳۹۱



نتایج هشت دوره پایش محیط کسب‌وکار ایران نشان می‌دهد مؤلفه‌های مربوط به زیرساخت‌های اقتصادی و سخت‌افزارهای توسعه (برق و حمل‌ونقل) از نظر فعالان اقتصادی کشور، مشکل زیادی بر اداره بنگاه‌ها ایجاد نمی‌کنند و در مقابل، مؤلفه‌های مربوط به نرم‌افزارهای توسعه (نظیر ثبات اقتصاد کلان، تضمین‌های حقوق مالکیت و تأمین مالی تولید)، بیشترین مشکل را برای اداره بنگاه‌های اقتصادی ایجاد کرده است. مهمترین آموزه مطالعات پایش محیط کسب‌وکار در اقتصاد ایران برای تدوین و تصویب قوانین بودجه در کشور این است که در اولویت‌بندی بودجه محدود کشور، اولویت بیشتر را به نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت (مانند دادرها و کلانتری‌ها) داده شود و زیرساخت‌های جدید در اولویت‌های بعد قرار گیرد. به این لحاظ پیشنهاد می‌شود در تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ و سال‌های بعد، از افزایش بودجه نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت نظیر ردیف‌های تأمین نیروی انسانی جدید برای نهادهای قضایی و نیز تجهیز این نهادها حمایت شود. آموزه‌های مطالعات محیط کسب‌وکار می‌گوید اگر دولت، نرم‌افزارهای توسعه را فراهم آورد و حقوق مالکیت را تضمین کند، بخش خصوصی وارد میدان کسب‌وکار می‌شود و نه تنها سخت‌افزارهای توسعه (جاده، نیروگاه و...) را با هزینه خود خواهد ساخت و عده بیشتری را استخدام خواهد کرد، بلکه مالیات بیشتری را نیز به دولت خواهد پرداخت.



۴. انتظارات فعالان اقتصادی از بودجه ۱۳۹۲

گروه مطالعات محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس، از ده نفر از رؤسای تشکلهای اقتصادی سراسری کشور خواست توقعات خود را از قانون بودجه سال ۱۳۹۲ (صرفنظر از احکام و ارقام لایحه بودجه ۱۳۹۲) برای اطلاع نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه کنند. خلاصه این خواسته‌ها و انتظارات به این شرح است:

۱. در شرایطی که دشمنان ملت ایران، مقابله با جمهوری اسلامی را به حریم اقتصادی کشانده‌اند، از دولت و مجلس انتظار می‌رود به کارآفرینان کشور به‌عنوان سربازان خط مقدم این جنگ نگاه کنند و محیط کسب‌وکار را برای تولید و سرمایه‌گذاری مهیا سازند. مهمترین و اولین گام برای بهبود محیط کسب‌وکار، ایجاد ثبات اقتصادی و پرهیز اکید از تغییرات ناگهانی و غافلگیرکننده قوانین، مقررات (از جمله تعرفه‌های تجارت خارجی) است؛ کاری که در سال ۱۳۹۰ (تولید ملی) متأسفانه مکرراً انجام شد و تولیدکننده ایرانی را با مشکلات مضاعف روبرو کرد.

۲. فعالان اقتصادی بخش خصوصی از کسر بودجه‌های نهان و آشکار بودجه ۱۳۹۲ و آثار خطرناک آن بر رشد نقدینگی و تورم احساس خطر می‌کنند. از دولت و مجلس انتظار می‌رود اگر در سال ۱۳۹۲ درآمدهای دولت محدود است، مخارج دولت را نیز متناسب با آن محدود کنند، به‌ویژه بودجه‌های جاری.

۳. از دولت و مجلس شورای اسلامی انتظار می‌رود حل مشکل اشتغال را با بهبود محیط کسب‌وکار به فعالان اقتصادی بسپارند. استخدام‌های جدید و افزایش حجم دولت، هم مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی است و

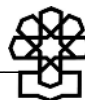
هم هزینه‌های جاری دولت را افزایش خواهد داد. اگر محیط کسب‌وکار بهبود یابد و بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری انگیزه پیدا کند، هم مشکل اشتغال را حل خواهد کرد و هم هزینه‌های حاکمیتی دولت را با مالیات خود تأمین خواهد کرد.

۴. چنانچه دولت و مجلس اصرار به اجرای هدفمندی یارانه‌ها دارند، پیشنهاد می‌شود اجرای آن را به بعد از ارزیابی تأثیرات مرحله اول اجرای این قانون بر تولید و سرمایه‌گذاری، موکول کنند.

۵. از آنجا که حکم بند «۲۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۱ درباره مطالبات معوق بانک‌ها با وجود پیگیری‌ها و مصوبات شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی به‌طور کامل و مؤثری اجرا نشد، این حکم در لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ نیز در بند «۲۹» ارائه شده است، ضروری است برای تعیین تکلیف این معوقات، همه ابعاد موضوع ملاحظه شود؛ نظیر اینکه برخی صنایع اجازه افزایش قیمت محصول خود را نداشته‌اند و برخی از این معوقات به‌صورت ارزی هستند و در طول سال ۱۳۹۱ به‌دلیل نوسانات ارزی، پیچیده‌تر هم شده است.

پیشنهاد می‌شود در حکم بند «۲۹» بودجه ۱۳۹۲، عبارتی افزوده شود که هم ضمانت اجرای آن را افزایش دهد و هم عملیات تعیین تکلیف آن در چارچوب شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی انجام شود.

۶. از آنجا که در سال‌های گذشته بسیاری از پیمانکاران بخش خصوصی در ازای انجام تعهداتشان، دارای مطالبات معوق از شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی هستند، پیشنهاد می‌شود اولاً در تدوین بودجه ۱۳۹۲ به اصول بودجه‌ریزی

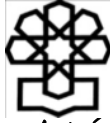


طرح‌های عمرانی توجه شود و طرح جدیدی بدون تأمین مالی مطمئن شروع نشود، ثانیاً، پیمانکاران و فعالان اقتصادی که از یک‌سو از دستگاه‌های اجرایی مطالبات معوق دارند و از سوی دیگر به بانک‌ها بدهی معوق دارند، اجازه یابند این بدهی و طلب را تهاتر کنند. در سال ۱۳۹۱ شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی این مطالبه مطرح شد. شورای مذکور برای پیگیری و عملیاتی کردن این خواسته، نهاد مناسبی است.

۷. در شرایطی که تحریم‌های خارجی در سال ۱۳۹۱ به تولید ملی ضربه قابل ملاحظه‌ای زده و فعالان اقتصادی از دولت انتظار تسهیل و مدارا دارند، درآمدهای مالیاتی دولت در لایحه بودجه ۱۳۹۲ بدون معرفی پایه جدید، افزایش ۱۶ درصدی داشته است. در شرایطی که بسیاری از کسب‌وکارها در مرز تعطیلی قرار گرفته‌اند، افزایش فشار مالیاتی باعث توقف بیشتر در بنگاه‌ها و افزودن به تعداد بیکاران خواهد شد.

منبع و مأخذ

— سیدامیر سیاح و همکاران، پایش محیط کسب‌وکار ایران در تابستان ۱۳۹۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، شماره مسلسل: ۱۲۷۸۳، بهمن‌ماه ۱۳۹۱.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۸۸۷

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور ۲۴. توصیه‌هایی برای بهبود محیط کسب‌وکار ایران

نام گروه: مطالعات محیط کسب‌وکار

تهیه و تدوین: موسی شهبازی غیاثی

همکاران: مریم احمدیان، زهرا نعیمی

اظهار نظر کنندگان: سیده فاطمه مقیمی، فرخ قبادی، محمدعلی تقی‌زاده،

حبیب‌اله انصاری، مهدی یکتا، جعفر مرعشی، محمد مهدی رئیس‌زاده

ناظر علمی: سیدامیر سیاح

مقتضی: کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مال‌میری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۲

۲. محیط کسب‌وکار

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۲/۲۱