

دوره دهم - سال دوم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

شماره چاپ: ۷۶۰

شماره ثبت: ۳۴۸

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور

۴۹. الزامات بهبود محیط کسب و کار

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۵۶۸۱

دی ماه ۱۳۹۶

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. وضعیت کلی محیط کسب و کار در ایران
۸	۲. وضعیت مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و تأثیر بر محیط کسب و کار
۱۰	۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از منظر محیط کسب و کار
۱۰	۳-۱. نبود الگوی حمایت از تولید در محیط کسب و کار
۱۲	۳-۲. عدم التزام به رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۱۳	۳-۳. انتشار اوراق مالی دولتی جهت جذب منابع مالی بخش خصوصی و تبعات ناشی از آن بر محیط کسب و کار
۱۵	۳-۴. عدم توجه کافی به شاخص‌های محیط کسب و کار و غفلت از مؤلفه‌های مهمتر
۱۵	۳-۵. توجه صرف به مسئله واگذاری‌ها و غفلت از اجرای بند «الف» سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی
۱۶	ناظر به سهولت ورود به کسب و کارها و تشویق رقابت
۱۷	۳-۶. تزریق منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی به بخش‌های اقتصادی
۱۷	۳-۷. نبود برنامه‌های کافی و جامع مربوط به تسهیل و بهبود محیط کسب و کار (اجرای ماده (۲۱) قانون برنامه ششم توسعه، ایجاد پنجره واحد مندرج در مواد (۷) و (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی)
۱۸	۳-۸. قانونگذاری پراکنده
۱۹	۳-۹. عدم تناسب تغییرات درآمدهای مالیاتی با شرایط حاکم بر محیط کسب و کار
۲۱	۳-۱۰. مبهم بودن نحوه تأمین مالی و سرمایه در گردش بخش خصوصی و واحدهای تولیدی
۲۲	توصیه‌های سیاستی و پیشنهادهای
۲۴	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۴۹. الزامات بهبود محیط کسب و کار

چکیده

در این گزارش، برخی از مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور با رویکرد بهبود محیط کسب و کار مورد توجه قرار گرفته و در آن به مهمترین تصمیمات مغل و ناظر بر محیط کسب و کار اشاره شده است. سپس با ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بر برخی ایرادها به شرح زیر تأکید شده است: عدم وجود الگوی حمایت از تولید در محیط کسب و کار، عدم التزام به رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و عدم توجه کافی به شاخص های محیط کسب و کار و غفلت از مؤلفه های مهمتر، تبعات سوء انتشار اوراق مالی بر محیط کسب و کار، عدم توجه به تأمین مالی فعالان کسب و کار، اولویت ندادن به مسائل مهمی مانند تقویت نهادهای قضایی، توجه صرف بر واگذاری ها به جای تسهیل ورود کسب و کارها و تشویق رقابت، آثار سوء تزریق منابع صندوق توسعه ملی به بخش های اقتصادی، فقدان برنامه در خصوص تسهیل و بهبود محیط کسب و کار و تغییر مداوم قوانین و مقررات، به ویژه قوانین دائمی در لوایح بودجه. محیط مالی به معنی سهولت تأمین مالی کسب و کارها در سال های اخیر به عنوان مشکل ترین مانع اداره بنگاه های تولیدی در ایران شناخته شده است و ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی تأثیر قابل توجهی بر نامساعد شدن محیط مالی دارد. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، دولت قصد دارد بخش مهمی از کسری بودجه خود را از طریق اوراق مالی تعهدزا تأمین مالی کند. این در حالی است که به منظور بهبود محیط مالی کسب و کار، پایداری بودجه بخش دولتی ضروری است و بدین منظور اصلاح ساختار بخش دولتی باید در دستور کار قرار گیرد، به طوری که هزینه های دولت به حدود درآمدهای دولت محدود شود.

توصیه می شود در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، از گسترش بیش از حد بدهی های دولت و شرکت های دولتی جلوگیری شود؛ به ویژه در مورد بندهایی از تبصره «۵» لایحه بودجه که بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی با ایجاد بدهی جدید تأمین مالی می شود (برای مثال بند «ح» و «ی») که به بازی پونزی در اقتصاد مشهور است.

مقدمه

در سال‌های اخیر مفهوم «محیط کسب‌وکار» مورد توجه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان کشور قرار گرفته است. منظور از این اصطلاح و مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار، مجموعه عواملی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌ها اثر دارند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند؛ نظیر تأمین ملی و ثبات اقتصاد کلان، قوانین و مقررات، فرهنگ و اقلیم جغرافیایی. از آنجا که اجرای قانون بودجه همه‌ساله به‌طور مستقیم و غیرمستقیم عملکرد بسیاری از بنگاه‌های کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، لذا بررسی و دقت در اجزای آن برای فعالان کسب‌وکار حائز اهمیت است.

لازم به یادآوری است «محیط کسب‌وکار»، مفهومی چندبُعدی 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.

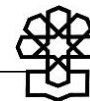
مطالعات و بررسی‌های داخلی و بین‌المللی درخصوص محیط کسب‌وکار نشان می‌دهند که در مجموع شاخص‌های محیط کسب‌وکار ایران در وضعیت مطلوبی قرار ندارد و تأسیس و اداره واحد تولیدی در ایران با چالش‌ها و موانع متعددی روبرو است. براین اساس انتظار می‌رود لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به‌عنوان نقشه راه مالی دولت و در اجرای قانون برنامه ششم توسعه در طول یک سال آینده، بتواند بستر لازم را برای تسهیل محیط کسب‌وکار از طریق حفظ ثبات اقتصادی، عدم تغییر قوانین و مقررات، حمایت مؤثر از بنگاه‌ها به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط، دسترسی آسان، شفاف و بی‌دغدغه به منابع تأمین مالی، افزایش شفافیت در عملکرد دولتی، کاهش بار مقررات مربوط به کسب‌وکارها فراهم نماید.

هرچند مأموریت ذاتی اکثر دستگاه‌ها به‌ویژه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اقتصادی کشور، حمایت از تولید ملی و فعالان اقتصادی است، اما «محیط کسب‌وکار» متولی واحد و تبعاً ردیف بودجه مشخصی در لایحه بودجه ندارد. به همین دلیل، ملاحظات، توصیه‌ها و پیشنهادها برای تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، توصیه‌هایی است که به اکثر احکام بودجه مربوط می‌شود و مختص ردیف خاصی نیست و لازم است تا یک اراده جمعی در همه ارکان اداری و سیاسی کشور چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی حاکم شود و رونق تولید و حمایت از کسب‌وکارهای مولد به‌عنوان یک ارزش شناخته شود تا بتوان با حمایت و مدیریت آن، سطح اشتغال را افزایش داد.

براساس نظریه عمومی «شین»^۱، می‌توان دو مجموعه عوامل محیطی معین^۲: محیط اقتصادی و محیط نهادی را تفکیک کرد. عوامل محیط اقتصادی شامل محیط اقتصاد کلان، محیط مالی، محیط

1. Shane S. A General Theory of Entrepreneurship: The Individual-opportunity Nexus, Edward Elgar Publishing, 2003.

۲. شاهین جوادی، الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. محیط اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، ۱۳۹۵، صص ۲-۴.



جغرافیایی (زیرساختار و خوشه‌های صنعتی) و ساختار تولید (صنایع و کشاورزی) و عوامل محیط نهادی شامل محیط سیاسی، محیط حقوقی، محیط فرهنگی، محیط آموزشی و علمی، محیط فناوری و نوآوری و ساختار دولت می‌شود. این دو مجموعه عوامل بر کسب‌وکارهای موجود و بر فرآیند کارآفرینی که در واقع نقطه آغازین کسب‌وکار است، اثر می‌گذارند. هر چه محیط کسب‌وکار (محیط نهادی و اقتصادی) شرایط بهتری داشته باشد، زمینه برای بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی بیشتر است و هر چه بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در جامعه‌ای بیشتر باشد، عملکرد اقتصاد آن کشور و خلق ارزش و ثروت در آن جامعه بیشتر می‌شود.

دقت در بررسی محیط اقتصاد کلان، توسعه شرکت‌ها و بخش خصوصی که از طریق متغیرهای اندازه و رشد اقتصاد، ثبات اقتصادی (تورم، تعادل بودجه) و نظام بودجه تحت تأثیر قرار می‌دهد،^۱ ضروری است. نظام بودجه نیز می‌تواند به نظامی انگیزشی برای بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی تبدیل شود. به‌ویژه، کاهش مالیات بر سود شرکت‌ها و کاهش مالیات بر انتقال شرکت‌های با مالکیت فامیلی، می‌تواند انگیزه‌ای برای ایجاد شرکت‌های جدید و افزایش منافع قابل دسترس برای کارآفرین پروژه‌های کسب‌وکار شود (Cuervo 2005). لکن در کشورهای صادرکننده نفت، سیاست مالی ادواری خود می‌تواند به‌عنوان یک عامل مهم دیگر در بی‌ثبات کردن محیط اقتصاد کلان نقش داشته باشد.

در این بین دولت با ابزارهای مختلف از جمله از طریق سند بودجه با مدیریت نادرست رانت نفت، سبب تخریب محیط کسب‌وکار می‌شود که این امر، موجب رشد منفی (تعداد مرگ بیش از تولد) کسب‌وکارها در بخش صنعت و کشاورزی خواهد شد.

بودجه به‌مثابه ابزار سیاست مالی دولت از طریق تأثیر بر مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار بر فرآیند کارآفرینی و کسب‌وکار اثر می‌گذارد و محیط مالی مناسب از جمله مؤلفه‌های مهمی است که بودجه دولت و شرکت‌های دولتی به‌طور مستقیم بر آن اثر دارد. در اقتصاد، حجم منابع مالی در دسترس کارآفرینان برای سرمایه‌گذاری محدود است و طبق مطالعات مختلف انجام گرفته، مهم‌ترین مسئله کارآفرینان، تأمین مالی برای رشد و توسعه و حتی حفظ وضع موجود کسب‌وکارشان است. لذا کسری بودجه دولت و شرکت‌های دولتی که از طریق استقراض از بانک‌ها، فروش اوراق مشارکت و سایر اوراق مالی تأمین مالی می‌شود، حجم منابع مالی در دسترس کارآفرینان را کاهش داده و محیط مالی را برای کارآفرینان نامساعد می‌کند. به این ترتیب، بررسی لایحه بودجه از حیث موارد ذکر شده برای محیط کسب‌وکار حائز اهمیت است.

در این گزارش به‌طور اجمالی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ را از منظر محیط کسب‌وکار بررسی شده و با تأکید بر برخی تصمیمات مخل و اثرگذار بر محیط کسب‌وکار و بررسی برخی احکام مرتبط با محیط

۱. شاهین جواد، تحلیلی بر محیط کسب‌وکار و بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۳۷۵، ۱۳۹۴، ص ۵.

کسب‌وکار و تأمین مالی، ضمن بیان مهمترین آموزه‌های پایش محیط کسب‌وکار در ایران و بررسی مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی، به برخی توصیه‌های سیاستی و پیشنهاد‌های عملیاتی برای بهبود محیط کسب‌وکار اشاره می‌شود.

۱. وضعیت کلی محیط کسب‌وکار در ایران

براساس ارزیابی تشکلهای اقتصادی، در مجموعه مطالعات فصلی پایش محیط کسب‌وکار که از پاییز ۱۳۸۹ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جریان دارد،^۱ در آخرین گزارش منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۹۶^۲ محیط مالی نامناسب همچنان بزرگ‌ترین مشکل در محیط کسب‌وکار اقتصاد کشور محسوب می‌شود. تشکلهای اقتصادی سراسر کشور طی ۲۶ دوره پایش محیط کسب‌وکار توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها» را به‌عنوان مشکل اول محیط کسب‌وکار ارزیابی کرده‌اند و پس از آن «ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی» نیز که به‌عنوان شاخصی برای محیط مالی محسوب می‌شود در زمره مهمترین موانع فعالان کسب‌وکار ارزیابی شده است.

جدول ۱، چکیده ارزیابی تشکلهای اقتصادی کشور از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران را نشان می‌دهد.

۱. طبق ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار این مهم به‌عهدۀ اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران سپرده شد و پس از تهیه و انتشار اولین گزارش اتاق ایران درباره سنجش مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در بهار ۱۳۹۶، مرکز پژوهش‌های مجلس ادامه مطالعات میدانی و انتشار گزارش‌های حاضر را متوقف کرد.

۲. شاهین جوادى، زهرا نعیمی، پایش محیط کسب‌وکار ایران در زمستان ۱۳۹۵، (ارزیابی ۲۳۲ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران)، بیست‌وششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب‌وکار در ایران، شماره مسلسل ۱۵۴۴۳، ۱۳۹۶، صص ۶ - ۱۱.



جدول ۱. میانگین ارزیابی تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده در ۱۶ پیمایش فصلی از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران به‌طور کلی و نیز به تفکیک بخش‌های اقتصادی

کل	مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در ایران
۷/۷۷	مشکل دریافت تسهیلات از بانک‌ها
۷/۲۴	بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه
۷/۱۸	ضعف بازار سرمایه در تأمین مالی تولید و نرخ بالای تأمین سرمایه
۶/۷۷	بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود
۶/۷۴	اعمال تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان
۶/۷۰	نرخ بالای بیمه اجباری نیروی انسانی
۶/۵۷	وجود مفسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی
۶/۴۱	قیمتگذاری غیرمنطقی محصولات تولیدی توسط دولت و نهادهای حکومتی
۶/۴۰	بی‌ثباتی قوانین و مقررات مربوط به تولید و سرمایه‌گذاری
۶/۳۰	تثبیت نرخ ارز با وجود تورم در داخل و ثبات قیمت‌ها در بازارهای هدف
۶/۰۹	ضعف دادسراها در رسیدگی مؤثر به شکایت‌ها و تضمین اجرای قراردادهای
۶/۰۲	محدودیت قانون کار در تعدیل و جابجایی نیروی کار
۵/۹۹	زیاد بودن تعطیلات رسمی
۵/۸۱	تولید کالاهای غیراستاندارد، تقلبی و عرضه نسبتاً بدون محدودیت آن
۵/۶۷	برگشت چک‌های مشتریان و همکاران
۵/۵۵	عرضه کالاهای خارجی قاچاق در بازار داخلی
۵/۵۰	موانع تعرفه‌ای صادرات محصولات و واردات مواد اولیه
۵/۲۹	تعرفه پایین کالاهای وارداتی و رقابت غیرمنصفانه محصولات رقیب خارجی
۵/۱۱	تمایل مردم به خرید کالاهای خارجی و تقاضای کم برای محصولات ایرانی
۴/۹۷	ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده
۴/۹۱	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل
۳/۹۳	ضعف زیرساخت‌های تأمین برق

مأخذ: سیدامیر سیاح، آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳، فصلنامه مجلس و راهبرد، شماره ۸۵، بهار ۱۳۹۵.

همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد مؤلفه «دریافت تسهیلات از بانک‌ها» که در تمامی سال‌های گذشته مشکل شماره یک بوده است. سه نکته در اینجا شایان ذکر است. نخست این تصور بنگاه‌های اقتصادی که همچون دوره‌های گذشته، رانت بسیار زیادی در تسهیلات و اعتبارات بانکی وجود دارد با کاهش شدید نرخ تورم چنین رانتی وجود نداشته و وضع کاملاً برعکس شده است (یعنی درحالی که قبلاً نرخ بهره واقعی منفی بود اینک نرخ بهره واقعی مثبت شده است). پس اتکا به وام بانکی اینک به تنهایی نمی‌تواند راهگشای مشکلات بنگاه‌ها باشد و وضعیت دشوار آنها را بهبود بخشد. نکته دوم هم به

شرایط عمومی نظام بانکی در زمان حال مربوط است به طوری که هر روز که می‌گذرد، وضعیت بانک‌ها وخیم‌تر شده و توان وام‌دهی‌شان کاهش می‌یابد. جدای از اینها، نکته سوم و مشکل همیشگی واحدهای تولیدی با نظام بانکی است که آن تبعیض و برخوردهای سلیقه‌ای با متقاضیان دریافت تسهیلات و همچنین اعطای وام‌های بسیار سنگین به بنگاه‌های رابطه‌دار و افراد خاص است.

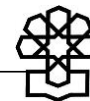
در کنار مشکل دسترسی به بانک‌ها، موانع تأمین مالی از بازار سرمایه نیز در سال‌های اخیر به‌عنوان مانع دوم ذکر می‌شود. رکود فعالیت‌های تولیدی و تحقق نیافتن پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه بنگاه‌های اقتصادی برای فروش بیشتر و افزایش هزینه‌ها، تنها راه دوام و بقا و جلوگیری از ورشکستگی را دریافت منابع مالی بیشتر کرده است تا یک روز دیگر را پشت سر بگذارند تا شاید اوضاع بهتر شود.

نرخ بالای تأمین سرمایه از بازار غیررسمی خود به تنهایی می‌تواند نشانگر نامناسب بودن محیط مالی در کشور باشد. گرچه ممکن است بنگاه‌ها به لحاظ مدیریت مالی و بودجه‌بندی خود عملکرد مناسبی نداشته باشند، اما بالا بودن نرخ تأمین سرمایه به‌عنوان متغیری که در نظام بازار آزاد و خارج بنگاه تعیین می‌شود، نشان می‌دهد که سازوکارهای حاکم بر اقتصاد در جهت ارتقای محیط کسب‌وکار نیستند. سازوکارهایی که ریشه در سیاستگذاری‌های مالی نادرست دولت و عملکرد نامطلوب نظام مالی و بانکی و بازار سرمایه دارد.

اما مؤلفه‌هایی که در اکثر گزارش‌های پایش منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نسبت مساعدتر از سایر مؤلفه‌ها ارزیابی شده‌اند نیز عبارتند از: «ضعف زیرساخت‌های تأمین برق»، «کمبود نیروی انسانی ماهر و آموزش‌دیده»، «ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل»، «ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به دست مصرف‌کننده»^۱.

گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی که سالیانه توسط مجمع جهانی اقتصاد تهیه و منتشر می‌شوند، تحلیلی نسبتاً مشابه گزارش‌های پایش از اولویت‌های محیط کسب‌وکار در ایران ارائه می‌دهند. از سال ۲۰۱۱ تاکنون، نامناسب بودن وضعیت بازارهای مالی و بازار نیروی کار مهمترین چالش‌های محیط کسب‌وکار ایران طبق این گزارش هستند و در مقابل اندازه بازار، بهداشت و آموزش و زیرساخت‌ها بهترین وضعیت را دارند.

طبق گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار مرکز پژوهش‌های مجلس، در وضعیت بی‌ثباتی و نااطمینانی در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، مؤلفه‌های «بی‌ثباتی در قیمت مواد اولیه» اولین یا دومین مانع و «اعمال تحریم‌های بین‌المللی» سومین یا چهارمین مانع از نگاه تشکل‌های اقتصادی مشارکت‌کننده طبقه‌بندی می‌شد؛ ولی پس از ایجاد ثبات نسبی در سال‌های بعد، این دو مؤلفه در اولویت پایین‌تری نسبت به مؤلفه‌های نهادی مانند «وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی» قرار گرفتند. در



گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی نیز بیشترین نوسان ارکان رقابت‌پذیری برای ایران، در رکن ثبات اقتصاد کلان ملاحظه می‌شود که در شرایط فعلی رتبه مناسبی را برای ایران نشان می‌دهد. در واقع چنین مؤلفه‌هایی در شرایط بی‌ثباتی، به مانع اصلی محیط کسب‌وکار تبدیل می‌شوند و پس از ایجاد ثبات نسبی در کشور، فعالان اقتصادی به موانع نهادی توجه بیشتری می‌کنند.

«وجود مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی» در آخرین گزارش منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در تیرماه ۱۳۹۶، به‌عنوان سومین مؤلفه نامساعد محیط کسب‌وکار شناخته می‌شود و طی سال‌های مورد بررسی شرایط این مؤلفه از نظر تشکل‌های مشارکت‌کننده به مرور نامساعدتر شده است. هر چه زمان می‌گذرد وجود و گسترش فساد اقتصادی در دستگاه‌های حکومتی تأثیر منفی و چهره مخوف خود را بیشتر به نمایش می‌گذارد. فساد با بی‌توجهی برخی مسئولان رده بالا در تاروپود نظام هر چه بیشتر رخنه کرده و پایه‌های اقتصاد سالم و مولد را تخریب می‌کنند. با جای گرفتن فساد اقتصادی در رتبه سوم از سال گذشته این را باید به منزله هشدار جدی تلقی کرد که ضروری است تا اقدامات اساسی برای کاهش آن صورت گیرد.

همچنین «بی‌تعهدی شرکت‌ها و مؤسسات دولتی به پرداخت به موقع بدهی خود به پیمانکاران» را که می‌توان از عواملی دانست که به‌طور مستقیم به ساختار دولت مربوط است، به‌عنوان چهارمین مؤلفه نامساعد محیط کسب‌وکار از نظر تشکل‌های اقتصادی مطرح شده‌اند که این وضعیت احتمالاً ناشی از آثار تحریم‌ها و سقوط قیمت نفت شدت گرفته است که به‌واسطه کمبود منابع درآمدی دولت و شرکت‌هایش و افزایش بدهی آنها به سیستم بانکی و بخش خصوصی دیگر توانی برای تسویه بدهی‌ها برای آنها باقی نگذاشته است.

اما مؤلفه‌هایی که در آخرین پایش منتشره توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به نسبت مساعدتر از سایر مؤلفه‌ها ارزیابی شده‌اند نیز به‌ترتیب عبارتند از: «ضعف زیرساخت‌های تأمین برق»، «کمبود نیروی انسانی ماهر و آموزش‌دیده»، «ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل»، «ضعف نظام توزیع و مشکلات رساندن محصول به‌دست مصرف‌کننده»!

در مجموع این پایش، محیط اقتصادی از نظر تشکل‌های اقتصادی مورد بررسی در بیست‌وشش دوره پایش محیط کسب‌وکار، از شرایط مناسبی برخوردار نیست.

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، اولویت‌بندی در راستای تسهیل فرآیندهای کسب‌وکار را مد نظر قرار داد بدین صورت که تسهیل تأمین مالی بخش خصوصی و ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی در اولویت قرار گیرد و سپس در محیط نهادی، تأمین بودجه برای گسترش زیرساخت‌های نرم نسبت به زیرساخت‌های سخت ارجح باشد؛ برای مثال می‌توان برای یکسال بودجه

بیشتری را به نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت (مانند دادسراها و کلانتری‌ها) داده شود و ایجاد زیرساخت‌های جدید در زمینه‌هایی مانند آب و برق و حمل‌ونقل در اولویت‌های بعد قرار گیرد.^۱ 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.

۲. وضعیت مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و تأثیر بر محیط کسب‌وکار

ناپایداری مالی به موقعیتی گفته می‌شود که در آن کسری بودجه به صورت فزاینده رشد می‌کند.^۲ کسری بودجه دولت (خالص واگذاری دارایی‌های مالی دولت) از یک طرف برابر مجموع تراز عملیاتی و خالص (تغییرات در) دارایی‌های سرمایه‌ای است. پس با برآورد تراز عملیاتی و خالص (تغییرات در) دارایی‌های سرمایه‌ای می‌توان کسری بودجه دولت را برآورد کرد.

کسری بودجه دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در حدود ۳۷ هزار میلیارد تومان برآورد شده است که معادل رقم خالص (تغییرات) در دارایی‌های مالی در جدول ۴ لایحه بودجه است. از یک طرف، این رقم حاصل مجموع تراز عملیاتی در جدول ۲ (حدود منفی ۸۳ هزار میلیارد تومان) و خالص (تغییرات) در دارایی‌های سرمایه‌ای در جدول ۳ (حدود ۴۶ هزار میلیارد تومان) است و از طرف دیگر، این رقم معادل خالص واگذاری دارایی‌های مالی است. به منظور تأمین مالی کسری بودجه فوق و بازپرداخت اصل اوراق مالی سال‌های قبل (معادل ۲۳ هزار میلیارد تومان)، فروش و واگذاری انواع اوراق مالی معادل ۳۸/۵ هزار میلیارد تومان پیش‌بینی شده است.^۳ بنابراین می‌توان گفت دولت درصدد است در سال آینده بخش قابل توجهی از کسری بودجه را از فروش اوراق مالی تأمین کند.

بررسی بودجه شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که آنها نیز از شرایط مالی مناسب و پایداری برخوردار نیستند و بر محیط مالی کسب‌وکار تأثیر منفی دارند. در جدول ۱ پیوست ۳ (بودجه شرکت‌های دولتی) لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ارائه شده است.

۱. به عبارتی دیگر در شرایط فعلی کسب وکار، ایجاد زیرساخت‌های سخت (مثل آب و برق و حمل‌ونقل) نسبت به زیرساخت‌های نرم (مانند حقوق مالکیت) برای فعالان کسب وکار از اولویت کمتری برخوردار است.

2. Source: Citizendium - a Quality Comprehensive Compendium of Knowledge, Online and Free.

۲. شایان ذکر است که اگر ارقام مربوط به واگذاری سایر اوراق بدهی که در تبصره «۵» لایحه بودجه آمده است را لحاظ کنیم، این رقم بیشتر خواهد بود، اما به منظور تحلیل سیستمی و روابط بین متغیرها تنها ارقام مربوط به جداول بودجه لحاظ شده است.



براساس این جدول شرکت‌های مذکور از چند جنبه بر محیط کسب‌وکار تأثیر منفی دارند. اول از طریق تأثیری منفی که بر بودجه دولت و از آن طریق بر محیط کسب‌وکار دارند. براساس جدول مذکور شرکت‌های فوق در سال آینده در حدود ۱۶/۱ هزار میلیارد تومان مالیات و سود سهام و ۵۰ درصد سود ویژه پرداخت می‌کنند در حالی که از دولت ۱۳/۲ هزار میلیارد تومان تحت عنوان اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دریافت می‌کنند. بنابراین در حدود منفی ۳ هزار میلیارد تومان بر پایداری بودجه دولت تأثیر منفی دارند. دوم از طریق افزایش در حجم بدهی‌های خود به سیستم بانکی بر محیط مالی کسب‌وکار تأثیر منفی دارند. طبق جدول ۱ پیوست ۳ لایحه بودجه، شرکت‌های فوق قصد دارند در سال آینده در حدود ۵۵/۶ هزار میلیارد تومان از تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی استفاده کنند و از طرف دیگر ۴۱ هزار میلیارد تومان صرف بازپرداخت تسهیلات سال‌های قبل کنند. بنابراین به‌طور خالص در حدود ۱۴/۶ هزار میلیارد تومان بر بازار پول فشار تقاضا وارد می‌شود که البته نسبت به سال گذشته روند نزولی داشته است.

همچنین طبق جدول ۱ پیوست ۳، شرکت‌های دولتی در سال آینده در حدود ۴۱/۵ هزار میلیارد تومان وام خارجی دریافت و در حدود ۱۶/۸ هزار میلیارد تومان صرف بازپرداخت وام‌های خارجی خواهند کرد. در این صورت، به‌طور خالص در حدود ۲۴/۷ هزار میلیارد تومان وام خارجی جدید ایجاد خواهد شد که به بدهی‌های شرکت‌های مذکور اضافه می‌شود. براساس تجربه سایر کشورها، روند افزایشی بدهی‌های خارجی شرکت‌های دولتی در صورتی که قاعده‌مند نباشد، می‌تواند در آینده برای دولت و محیط کسب‌وکار مخاطره‌آمیز باشد.

پایداری یا ناپایداری مالی بودجه شرکت‌های دولتی، به روند آتی درآمدها و هزینه‌های شرکت‌های مذکور بستگی دارد. براساس جدول ۱ پیوست شماره ۳، درآمد شرکت‌های دولتی در سال ۱۳۹۷ در حدود ۶۲۲ هزار میلیارد تومان و هزینه‌های عملیاتی آنها در حدود ۵۹۳ هزار میلیارد تومان خواهد بود. بنابراین در حدود ۲۹ هزار میلیارد تومان سود ایجاد می‌شود که اگر حتی مالیات و سود سهام دولت را در نظر نگیریم، کفاف بازپرداخت تسهیلات بانکی قبلی را نمی‌دهد. این در حالی است که ممکن است هزینه استهلاک در نظر گرفته شده در جدول ۱ پیوست شماره ۳ کمتر از حد برآورد شده باشد. در مجموع اگر بخواهیم از کسری بودجه شرکت‌های دولتی در سال آینده برآوردی داشته باشیم، می‌توانیم مجموع خالص افزایش بدهی آنها به‌علاوه خالص کمک از دولت را محاسبه کنیم که به رقم حدود ۳۹/۳ هزار میلیارد تومان می‌رسیم که حداقل بالغ بر ۱۰ هزار میلیارد تومان بیش از سود حاصله است؛ این موضوع که در آینده با چنین بازدهی محدودی چگونه آنها قادر خواهند بود از عهده بازپرداخت بدهی‌های خود برآیند، نگران‌کننده است و لازم است در مورد تأثیر و نقش شرکت‌های دولتی در اقتصاد ملی بررسی

دقیق‌تری صورت گیرد. علاوه بر این انتشار اوراق مالی پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ منجر به افزایش بدهی‌های دولت خواهد شد. بدهکارتر شدن دولت با توجه به سطح کنونی نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی، باعث به خطر افتادن وضعیت پایداری مالی دولت شده و ممکن است از نسبت تعیین شده در بند «ت» ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه نیز تخطی شود و همچنین انتشار مجدد اوراق و پرداخت سودهای آنها در سال‌های آتی با توجه به بیان آنها در بودجه‌های سنواتی، دولت را با محدودیت‌های بیشتری برای تأمین هزینه‌های جاری و عمرانی در سال‌های بعدی روبرو خواهد کرد و نهایتاً این دور ادامه‌دار خواهد بود و هر سال نسبت به سال قبلی از پایداری مالی بودجه می‌کاهد.

آنچه در این میان اهمیت دارد، این است که کارآفرینان و مدیران کسب‌وکار به‌منظور ایجاد کسب‌وکار جدید یا توسعه کسب‌وکار موجود یا حتی تأمین نقدینگی برای کسب‌وکار موجود، به منابع مالی نیاز دارند. سه تأمین‌کننده عمده منابع مالی برای بنگاه‌ها عبارتند از: شرکای تجاری، بانک‌ها (بازار پول و اعتبار) و بازار (بازار سرمایه). روند فزاینده کسری بودجه دولت و کسری بودجه شرکت‌های دولتی و جذب منابع مورد نیاز فعالان کسب‌وکار، با اتکای روزافزون آنها به بازار پول و سرمایه می‌تواند محیط مالی کسب‌وکار را نامساعدتر کند و در آینده تخریب بیشتر بازار سرمایه را سبب شود. محیط مالی نامطلوب نیز می‌تواند بر کارآفرینی و رشد کسب‌وکارها تأثیر منفی داشته باشد. بنابراین ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی می‌تواند به‌طور غیرمستقیم بر کارآفرینی و رشد کسب‌وکارها تأثیر منفی داشته باشد. چنان‌که هر کسب‌وکار بتواند به راحتی با نرخ پایینی از بازار پول یا بازار سرمایه، منابع مالی مورد نیاز خود را تأمین کند، در این صورت شرایط محیط مالی بسیار مطلوب است و کسانی که قصد کارآفرینانه داشته باشند می‌توانند کسب‌وکار خود را راه بیندازند و رشد کنند.^۲

۳. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ از منظر محیط کسب‌وکار

۳-۱. نبود الگوی حمایت از تولید در محیط کسب‌وکار

یکی از دلایل اساسی عدم رونق فعالیت‌های تولیدی در کشور، فراهم نبودن شرایط مناسب محیط کسب‌وکار و وجود موانع مختلف بر سر راه تولید است. اما علاوه بر مساعد نبودن شرایط فعالیت‌های مولد یک عامل دیگر نیز وجود دارد که کمتر به آن توجه شده است و آن مساعد بودن شرایط فعالیت‌های غیرمولد است. به عبارتی نه تنها تولید در کشور، بسیار پرمخاطره و کم‌سود است، بلکه فعالیت‌های غیرتولیدی و سوداگرانه نیز سودهای تضمین‌شده و قابل توجهی را در اختیار فعالان قرار می‌دهند. بنابراین لازم است که هر دو لبه این قیچی

۱. در ادامه گزارش بیشتر توضیح داده می‌شود.

۲. شاهین جوادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۹. تأثیر ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی بر محیط مالی کسب‌وکار، ۱۳۹۵، ص ۱۰.



به صورت همزمان فشرده شده تا سرمایه‌ها به سمت فعالیت‌های تولیدی هدایت شوند. 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 ۱۳۹۷ نبود الگوی حمایت از تولید و سازوکارهای حمایتی از فعالان کسب‌وکار است. این ابهام و عدم شفافیت در حمایت قانونی از تولید، به‌ویژه در قوانین برنامه توسعه قابل مشاهده است.^۱ به عبارتی در قانون برنامه ششم توسعه علیرغم تکلیف به تعیین اولویت‌های صنعتی که البته در برنامه پنجم هم ذکر شده بود، هیچ الزامی برای دولت در خصوص تدوین الگوی حمایت از تولید و سازوکار مشخص برای آن ذکر نشده است. در ماده (۴۶) قانون برنامه ششم توسعه دولت و دستگاه‌های اجرایی ذیربط مکلف شده اند تا برای رونق تولید، نوسازی صنایع، حمایت هدفمند از صنایع دارای اولویت سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و همچنین توسعه صادرات غیرنفتی اقداماتی را انجام دهند که مهمترین آن در بند «الف» چنین ذکر شده است که «وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف است حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فهرست اولویت‌های صنعتی (با اولویت صنایع معدنی) را با رعایت ملاحظات آمایش سرزمینی و تعادل بخشی منطقه‌ای به تصویب هیئت وزیران برساند». ملاحظه می‌شود که تاکنون هیچ اقدامی در این خصوص صورت نگرفته و در لایحه بودجه نیز به آن اشاره‌ای نشده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز به‌عنوان مثال، در تبصره «۱۸» بند «الف» که با هدف اجرای برنامه اشتغال گسترده و مولد با تأکید بر اشتغال جوانان، دانش‌آموختگان دانشگاهی، زنان و اشتغال حمایتی، دولت و صندوق توسعه ملی و بانک مرکزی مجاز می‌شوند که مبالغی بالغ بر ۶۴۸۰۰ میلیارد تومان را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود و تسهیلات در جهت حمایت از طرح‌های تولید، اشتغال و آموزش و کمک به کارورزی جوانان دانش‌آموخته دانشگاهی پرداخت کنند. عدم فقدان الگوی حمایت از تولید، نبود سازوکار نحوه پرداخت این وجوه، فقدان اولویت‌بندی در پرداخت‌ها و مواردی از این دست نشان از عدم شفافیت فاحش در نحوه هزینه‌کرد مبالغ فوق دارد. در این لایحه نیز نحوه حمایت از تولید از طریق منابع هدفمندی و انتشار اوراق مالی نیز به صورت شفاف ذکر نشده است. به عبارتی تنها صرف تزریق منابع مالی مختلف در راستای هدفی ارزشمند، بدون داشتن الگوهای صحیح و بومی مبتنی بر تولید، راهگشای ایجاد اشتغال و توسعه پایدار نخواهد بود؛ بلکه داشتن سازوکارهای شفاف جهت نحوه تخصیص منابع و بیان اولویت حمایت از بخش‌های خاص

۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲، رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مرداد ۱۳۹۶، صص ۶۸-۶۷.

تولیدی و اشتغال، از شروط لازم دیگر در راستای افزایش اشتغال است که ضروری است در این تبصره آورده شود.

۲-۳. عدم التزام به رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

آنچه در احکام مختلف «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» آمده است، بیانگر تکلیف دولت به ارائه اطلاعاتی شفاف و پیش‌بینی‌پذیر در خصوص موارد متعددی است که نیاز است تا در زمان بررسی لوایح بودجه در مجلس بررسی و تصویب شود. از آن جمله بندهای «الف» و «پ» ماده (۱) قانون مزبور است که بیان می‌دارد دولت موظف به ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به مجلس است و خصوصاً باید در زمان ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها، مطالبات قطعی شده، تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی، مؤسسات عمومی غیردولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، تعهدات آنها به دولت را که به تأیید سازمان حسابرسی کشور رسیده است به مجلس شورای اسلامی ارائه کند. ارائه این جدول بدهی‌ها از آن جهت حائز اهمیت است که پایه اجرای ماده (۸) قانون برنامه ششم توسعه بوده که بر مبنای آن «نسبت بدهی‌های دولت به تولید ناخالص داخلی تا سقف ۴۰ درصد مجاز دانسته شده است» و کنترل آن زمانی میسر است که اطلاعات و جداول مزبور در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار داده شود. همین‌طور در بند «ب» ماده (۲) همان قانون دولت مکلف شده است تا به میزان مابه‌التفاوت مطالبات قطعی اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی و تعاونی از دولت و شرکت‌های دولتی و بدهی قطعی شده آنان به دولت و شرکت‌های دولتی، در لایحه بودجه سالیانه، انتشار «اوراق صکوک اجاره» را پیش‌بینی کند، آنچه در عمل در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ اتفاق افتاده است صرفاً اجازه انتشار انواع اوراق طبق جدول ۱ این گزارش با عنوان اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، آن هم بدون اعلام شفاف میزان بدهی‌هاست.

در خصوص احکام مندرج در ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور نیز به‌صراحت، اقداماتی در خصوص تسهیل و تسریع فرآیند ثبت سفارش و احکام مقرر شده، اما در لایحه بودجه، اثری از این الزامات دیده نمی‌شود. به‌نظر می‌رسد در راستای بهبود محیط کسب‌وکار لازم است سیاستگذاری‌های لازم در قالب بودجه‌های سنواتی، به اتخاذ تصمیمات تسهیل‌کننده و بهبوددهنده محیط کسب‌وکار منجر شود.

نکته مهم دیگری که باید به آن توجه کرد، اصلاح مدل کاری دولت با پیمانکاران و بحث مهم پیش‌بینی‌پذیری در کنار تضمین وجود شرایط ایجاد شفافیت است. برای فعالان محیط کسب‌وکار همانقدر که شفافیت در قوانین مهم و ضروری است، امکان پیش‌بینی‌پذیری وقوع اتفاقات و تضمین وجود عملکردهای احکام مربوطه نیز مهم است. برای نمونه، می‌توان به بند «د» تبصره «۱۰» در لایحه بودجه اشاره کرد که در آن جایگاه خاصی برای بخش خصوصی دیده نشده است و در عین حال امکان اینکه بتوان آثار آتی این حکم



برای بخش خصوصی را برآورد کرد، مبهم است.

۳-۳. انتشار اوراق مالی دولتی جهت جذب منابع مالی بخش خصوصی و تبعات ناشی از آن بر

محیط کسب و کار

نقدینگی و منابع سرمایه در گردش، یکی از الزامات سرمایه‌گذاری و فعالیت کسب و کارها محسوب می‌شود. اگر برنامه‌ها و سیاست‌های دولت به گونه‌ای 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. همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود، در بندهای متعدد تبصره «۵» لایحه بودجه، دولت مبلغی بالغ بر ۶۵۵ هزار میلیارد ریال بدون اوراق مالی منتشره توسط شهرداری‌ها از طریق انتشار اوراق گوناگون (مالی اسلامی (ریالی و ارزی)، اسناد خزانه اسلامی، تسویه خزانه و...) را از بازار سرمایه جذب می‌کند.

(میلیارد ریال)

جدول ۲. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷

ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	مبلغ
دولت	اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی)	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها	دولت	۲۶۰,۰۰۰
دولت	اسناد خزانه اسلامی	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، خرید تضمینی محصولات استراتژیک کشاورزی، مابه‌التفاوت قیمت تضمینی محصولات با قیمت فروش، تأدیه بدهی سازمان‌های بیمه سلامت و مطالبات تولید کنندگان برق	دولت	۹۵,۰۰۰
دولت	اسناد (اوراق) تسویه خزانه	تسویه بدهی‌های قطعی دولت تا پایان سال ۱۳۹۶ با مطالبات دولت (جمعی - خرجی)	-	۳۰,۰۰۰
دولت	اسناد خزانه اسلامی (با سررسید کمتر از یک‌سال)	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور	دولت	۱۰۰,۰۰۰
دولت	اوراق مالی اسلامی	پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷	دولت	۵۰,۰۰۰
شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	حداقل ۵۰٪ در قطارهای شهری	تضمین کننده ۵۰٪ از اوراق با موضوع قطار شهری دولت بوده و مابقی اوراق شهرداری‌ها هستند.	۸۰,۰۰۰
سازمان‌های دولتی دانشگاه‌ها، مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، پارک‌های علم و فناوری	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	اجرای طرح‌های دارای توجیه فنی-اقتصادی-مالی	منتشر کننده	۷۰,۰۰۰
شرکت‌های دولتی وابسته به وزارتخانه‌ها،	اوراق مالی اسلامی (ارزی-ریالی)	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میدین مشترک و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌های وزارت صنعت	منتشر کننده	۵۰,۰۰۰
شرکت‌های تابعه وزارت نفت و صنعت	اوراق مالی اسلامی (ریالی - ارزی)	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و بدهی‌های سررسید شده پیمانکاران بیع متقابل	منتشر کننده	۳ میلیارد دلار
شرکت‌های تابعه وزارت نفت	مجموع اوراق ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)			۷۰۵,۰۰۰
	مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت و شرکت‌های دولتی			۶۲۵,۰۰۰
	مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک‌سال)			۴۳۵,۰۰۰
	مجموع اوراق ریالی تضمین شده توسط دولت			- ۴۵۵,۰۰۰ ۴۷۵,۰۰۰

توضیح: با توجه به اینکه حداقل ۵۰٪ اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن ۵۰٪ اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق با تضمین دولت بین ۶۴۵,۰۰۰ تا ۶۶۵,۰۰۰ میلیارد ریال خواهد بود.



با این روند، به نظر می‌رسد تأمین مالی و سرمایه در گردش واحدهای تولیدی و بخش خصوصی با اختلال جدی مواجه خواهد شد و دیگر سرمایه قابل ملاحظه‌ای در اختیار فعالان کسب‌وکار باقی نخواهد ماند. همان‌طور که در جدول ۲ آمده است، فقط دولت با انتشار اوراق مالی اسلامی (ریالی و ارزی) بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها و همین‌طور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۷، سرجمع مبالغی بالغ بر حدود ۳۱ هزار میلیارد تومان را جذب می‌کند. آنچه بر ابهام‌ها در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ می‌افزاید، نحوه پرداخت بدهی‌ها به بخش خصوصی و تسویه بدهی‌ها، به‌ویژه در بندهای «ج» و «د» است.

علاوه بر این، در بند «ج» مقرر شده که «اوراق فروش نرفته طرح‌های بندهای «الف» و «ب» این تبصره در سقف مطالبات معوق طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی، ذیحساب ذیربط و سازمان برنامه و بودجه کشور قابل واگذاری به تمامی طلبکاران طرح (اعم از پیمانکاران، مشاوران، تأمین‌کنندگان تجهیزات و همچنین سایر هزینه‌های طرح‌ها و پروژه‌ها از جمله تملک اراضی و تأدیه بدهی طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها) است.» آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، فروش اوراق مزبور با نرخی کمتر از قبل توسط پیمانکاران در بازار است. به عبارتی دیگر، پیمانکاران برای آنکه زودتر به منابع مالی مورد نیاز خویش و طلب خود از دولت دست پیدا کنند، حاضر به ارائه اوراق به بازار با نرخی کمتر از حالت اولیه است. بدین ترتیب، با تصویب این بند عملاً به بازار این پیغام داده می‌شود که در صورت صبر، می‌توانند اوراق را با نرخی کمتر و آن هم از پیمانکاران محتاج‌تر خریداری کرده و مبالغ کمتری در اصل نصیب طلبکاران می‌شود. ظاهراً در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی مجدداً با ایجاد بدهی‌های سنگین‌تر در سال‌های آتی است که این امر خود یک دور باطل است و همواره بار سنگینی را بر بودجه‌های سال‌های آتی تحمیل می‌کند و مصداق آینده‌فروشی برای اداره امور امروز محسوب می‌شود.

۳-۴. عدم توجه کافی به شاخص‌های محیط کسب‌وکار و غفلت از مؤلفه‌های مهم‌تر

سؤالی که درخصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ مطرح است این است که کدامیک از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در اولویت برنامه‌ریزی قرار گرفته‌اند؟ براساس بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است تا «رتبه ایران در دو شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی و شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد و هر سال بیست درصد (۲۰٪) از این هدف محقق شود. در شاخص کسب‌وکار هر سال ده رتبه ارتقا یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد». در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ هیچ‌گونه حکمی در راستای تحقق این هدف ملاحظه نمی‌شود. در واقع، همچنان مسائل عمرانی و زیرساختی بیش از سایر مؤلفه‌های ضروری برای امنیت سرمایه‌گذاری، به‌ویژه نقش قوه قضائیه و نیروی‌های انتظامی در جهت دسترسی همگان به

نظام قضایی، مورد توجه قرار گرفته است. در صورتی که براساس نظرسنجی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور از تابستان ۱۳۸۹ تاکنون، همواره مؤلفه‌های مربوط به زیرساخت‌ها خصوصاً زیرساخت‌های سخت (مثل آب و برق و حمل‌ونقل) نسبت به سایر مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار از جمله زیرساخت‌های نرم (مانند حقوق مالکیت) و بهبوددهنده امنیت سرمایه‌گذاری، از اهمیت و اولویت کمتری برخوردار بوده است.

۵-۳. توجه صرف به مسئله واگذاری‌ها و غفلت از اجرای بند «الف» سیاست‌های کلی اصل

چهل‌وچهارم قانون اساسی ناظر به سهولت ورود به کسب‌وکارها و تشویق رقابت

فلسفه وجودی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، کاهش تصدیگری اقتصادی دولت در موارد غیرضروری و ایجاد زمینه حضور حقیقی بخش خصوصی در عرصه اقتصاد کشور است.^۱ اما دولت در سال‌های اجرایی قانون عمدتاً به واگذاری شرکت‌های دولتی به‌عنوان منابع بودجه نگاه کرده و کسری بودجه خود را از محل واگذاری‌ها جبران می‌کند. سؤال اینجاست که در شرایطی که اقتصاد در رکود به سر می‌برد و بخش خصوصی در تنگنای کم سابقه ناشی از رکود چندین ساله به‌سر می‌برد، چگونه سازمان خصوصی‌سازی می‌تواند برای شرکت‌های در شرف واگذاری مشتری مناسبی از بخش خصوصی بیابد و با چه قیمتی آنها را واگذار خواهد کرد. علاوه بر این، بعد از واگذاری سرنوشت آن شرکت‌ها چه خواهد شد؟

درواقع فرآیند این‌گونه است که ابتدا دولت خود به‌طور مستقیم در زمانی شرکتی تولیدی را ایجاد می‌کند (احتمال وقوع اشتباه اول) سپس به‌منظور کاهش تصدیگری اقتصادی به فروش شرکت مذکور اقدام می‌کند، اما چون مشتری از بخش خصوصی نمی‌یابد، به بخش شبه‌دولتی مانند وزارتخانه‌های مختلف و شرکت‌های آنها می‌فروشد (احتمال وقوع اشتباه دوم) و چون شرایط بازار مناسب نیست و اقتصاد در رکود به سر می‌برد، با قیمتی نازل می‌فروشد (احتمال وقوع اشتباه سوم) و در انتها چون محصولات شرکت مذکور در بازار فروش نمی‌رود و شرکت در شرف تعطیلی قرار می‌گیرد، به آن یا محصولاتش تسهیلات ارزاقیمت می‌دهند، مانند تسهیلاتی که به شرکت‌های تولید خودرو داده شد (احتمال وقوع اشتباه چهارم). درواقع عملاً دولت با اشتباه دوم خود را از چاله به چاه می‌اندازد؛ زیرا فساد مالی را در زیربخش‌های خود گسترش می‌دهد و در اشتباه سوم، ثروت ملت را به حراج می‌گذارد و در اشتباه چهارم، رانت‌جویی را گسترش می‌دهد. همه این اقدامات به‌منظور حمایت از تولید صورت می‌گیرد که البته عقلانیت در چنین فرآیندی مشهود است.

بخش مهم اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، بهبود محیط کسب‌وکار و تسهیل

۱. گزارش کمیسیون ویژه نظارت و پیگیری بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی در سال ۱۳۸۹.



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. این غفلت به وضوح در بندهای تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ملاحظه می‌گردد. بندهای مذکور، نشان از نگاه درآمدزایی دولت از واگذاری‌ها و تودیع بدهی‌های دولتی داشته و در راستای تسهیل ورود به کسب‌وکارها و تشویق رقابت، اقدامی صورت نپذیرفته است.

۳-۶. تزریق منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی به بخش‌های اقتصادی

تورم و بی‌ثباتی قیمت مواد اولیه واحدهای تولیدی در چند سال اخیر یکی از معضلات اساسی کسب‌وکارها بوده که در نظرسنجی‌های صورت گرفته از تشکل‌های اقتصادی در سال‌های متمادی و اخیر نیز این مسئله منعکس شده است. در جدول بند «و» تبصره «۴» لایحه بودجه سال ۱۳۹۷، مجموعاً مبلغی بالغ بر ۵ میلیارد و هشتصدوشش میلیون دلار به ریال تبدیل شده و به اقتصاد تزریق می‌شود. هرچند تزریق منابع مالی به تولید یک برنامه حمایتی محسوب می‌شود، ولی تبعات ناشی از اجرای این برنامه به صورت استفاده از منابع صندوق توسعه ملی به صورت ریالی که برخلاف اساسنامه آن است، به مراتب بیشتر از منافع آن است. با دقت در ادله قانونی و عنوان موارد ذکر شده در جدول فوق در می‌یابیم که بسیاری از مبالغ فوق ارتباطی با تولید و کسب‌وکار نداشته و صرفاً بابت تسویه بدهی‌های گذشته است (مبلغی بالغ بر ۱ میلیارد دلار تنها بابت کمک به تسویه بدهی پاداش پایان خدمت بازنشستگان وزارت آموزش و پرورش آورده شده است). ضروری است نسبت به اصلاح این امر در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و برنامه‌ریزی برای استفاده از این منابع از طریق سازوکارهای دیگر و عدم ورود به صورت ریالی این وجوه به اقتصاد اقدام شود. به عبارتی تزریق منابع صندوق توسعه ملی به اقتصاد باید براساس سازوکارهای شفاف با ضریب اصابت حداکثری به واحدهای تولیدی اشتغال‌زا، دانش‌بنیان، صادرات‌گرا و رقابت‌پذیر در بازارهای جهانی باشد، لکن آنچه در این تبصره مشاهده می‌شود مبهم بودن نحوه و سازوکار توزیع منابع به بخش‌های خصوصی و حقیقی اقتصاد است به طوری که به صورت شفاف و اثر بخش عمل نماید.

۳-۷. نبود برنامه‌های کافی و جامع مربوط به تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار (اجرای ماده (۲۱) قانون برنامه ششم توسعه، ایجاد پنجره واحد مندرج در مواد (۷) و (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی)

تقریباً در هیچ‌یک از بندهای ماده واحده و پیوست 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 تسهیل آن دیده نشده است. تنها در پیوست ۴ لایحه، ذیل ردیف وزارت امور اقتصادی و دارایی برنامه‌ای با شماره ۱۰۰۳۰۱۲۰۰۴ و با عنوان کلی پایش و بهبود محیط کسب‌وکار و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی با اعتبارات هزینه‌ای محدودی بالغ بر ۸ میلیارد و ۶۲۵ میلیون تومان در نظر گرفته شده است که آن هم در راستای هدف تسهیل مجوزها نیست.

درخصوص ماده (۲۱) قانون برنامه ششم توسعه نیز دولت مکلف شده است تا جهت توسعه فعالیت‌های صنعت بیمه و بهبود محیط کسب‌وکار و گسترش بخش غیردولتی در قالب ۲ بند: «الف) بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، سهام دولت در شرکت‌های بیمه به‌استثنای بیمه مرکزی جمهوری اسلامی ایران و شرکت سهامی بیمه ایران را در دو سال اول اجرای قانون برنامه از طریق عرضه سهام در بازار سرمایه و سازمان خصوصی‌سازی به بخش غیردولتی واگذار کند.

ب) به‌منظور مردمی شدن اقتصاد و کاهش نقش تصدیگری دولت در صنعت بیمه و بر اساس اصلاح نظام نظارت تعرفه‌ای، بیمه مرکزی مکلف است نسبت به کاهش تدریجی نقش تصدیگری خود و کاهش بیمه اتکایی اجباری در صنعت بیمه بازرگانی اقدام نماید».

تنها در جدول ۵ درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب قسمت، بخش، بند اجزا در سال ۱۳۹۷ با شماره طبقه بندی ۳۱۰۸۰۱ با عنوان واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها مبلغی در حدود ۳۵۰ میلیارد تومان ذکر شده است که مبهم بوده و معلوم نیست چه مقدار آن مربوط به بانک‌ها بوده و چه میزان از آن، سهام دولت در بیمه‌هاست. همچنین در جدول ۸ «برآورد اعتبارات تملک دارایی‌های مالی در سال ۱۳۹۷» ذیل شماره طبقه‌بندی ۱۰۱۰۰۰ ردیف ۱۰ با عنوان افزایش سرمایه بانک‌های دولتی از محل واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها، مبلغ ۲۰۰ میلیارد تومان بیان شده است که به‌نظر می‌رسد در تناقض با ماده (۲۱) قانون برنامه ششم توسعه است.

درخصوص ایجاد پنجره واحد مندرج در مواد (۷) و (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی نیز تنها در پیوست ۴ بخش دوم لایحه بودجه ذیل ردیف ۱۱۰۵۰۰ گمرک جمهوری اسلامی ذیل شماره ۱۳۰۵۰۰۲۰۱۰ برنامه‌ای با عنوان راهبری اجرا و توسعه گمرک



الکترونیکی و یکپارچه و زیر سامانه‌های آن با تمرکز بر پنجره واحد بین‌المللی با اعتبارات هزینه‌ای حدود ۱۰ میلیارد و ۱۷۵ میلیون تومان ذکر شده است. به نظر می‌رسد این حجم ناکافی از اعتبارات برای عملیاتی‌سازی برنامه‌ها و احکام قانونی مندرج، سازگاری نداشته و به نوعی شاید تنها با ذکر عناوین طرح در قانون مجریان به دنبال رفع تکلیف بوده و اثرگذاری و هدف قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار که تسهیل در کلیه فرآیندها مورد نیاز است، در مرتبه پایین‌تری قرار گرفته است.

۸-۳. قانونگذاری پراکنده

قانون بودجه به دلیل ماهیت سالیانه بودن آن یک قانون زمانمند و موقتی است که تنها برنامه اجرایی و مالی دولت و مجوزهای لازم برای انجام عملیات‌های دولت در یک سال پیش‌رو را دربرخواهد داشت. لکن در سنوات اخیر، این قانون محملی برای اصلاح بندها و احکامی از قوانین مدت‌دار و دائمی شده است که به نوعی باعث اختلال در نظامات حقوقی کشور و به وجود آمدن پدیده‌ای با نام «قانونگذاری پراکنده» شده است. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ در بند «الف» تبصره «۷» به نوعی درصدد اصلاح ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور برآمده است. هر چند اصلاحیه فوق و تغییر عبارت «واریز به خزانه‌داری کل کشور» به عبارت «واریز به حساب تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی نزد خزانه‌داری کل کشور» پیشنهاد شده است که ممکن است حتی در روند بهتر اجرایی شدن قانون مؤثر باشد؛ اما به دلیل ماهیت یک ساله بودن این اصلاح، نه تنها مشکل فوق در سال‌های آتی پابرجاست، بلکه لازم بود تا اصلاحیه فوق در قالب لایحه‌ای مجزا برای اصلاح قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور ارائه شود.

علاوه بر نمونه گفته شده، در تبصره «۶» بند «و» جزء «۳» بیان شده است که «مفاد جزء «۳» بند «پ» ماده (۳۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه در سال ۱۳۹۷ مجرا نمی‌باشد»؛ حال آنکه حکم فوق بیان می‌دارد: «۳. معافیت مالیاتی واحدهای صنعتی، معدنی و خدماتی در مناطق غیر برخوردار از اشتغال را به میزان معافیت‌های منظور شده در مناطق آزاد تجاری-صنعتی اعمال کند. توسعه واحد و نیز تولید کالای جدید در این واحدها به میزان سهم خود مشمول این حکم می‌باشند». به عبارتی، در لایحه بودجه درخواست عدم اجرای یک قانون دائمی و مدت‌دار مطرح شده است که در کل، ثبات محیط قانونی کشور را خدشه‌دار می‌کند.

۹-۳. عدم تناسب تغییرات درآمدهای مالیاتی با شرایط حاکم بر محیط کسب و کار

برای تحلیل آنچه در اثر افزایش درآمدهای مالیاتی دولت رخ می‌دهد، لازم است تا اجزای درآمدی دولت از مالیات‌ها را به دقت بررسی کرد؛ درآمدهای مالیاتی دولت از پنج بخش عمده تشکیل شده است:

الف) مالیات اشخاص حقوقی (که شامل مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی، وصول ماهیانه یک دوازدهم رقم، مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی، مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی و ...) و عدد عمده آن مربوط به مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ به مبلغ حدودی ۲۳ هزار و ششصد میلیارد تومان که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۶ با رقم حدودی ۲۳ هزار نهصد میلیارد تومان حدود ۱/۲۵ درصد کاهش یافته است.

ب) مالیات بر درآمدها (عمده آن شامل مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی با حدود ۱۱ درصد رشد و مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی با حدود ۷/۶ درصد رشد).

ج) مالیات بر ثروت (عمده آن شامل مالیات نقل و انتقال سرقفلی با حدود ۹ درصد رشد).

د) مالیات بر واردات (عمده آن شامل حقوق ورودی سایر کالاها (موضوع بند «ب» ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، حقوق ورودی خودرو و ...) که از سرجمع اعتبار عمومی مالیات بر واردات کسر شده در ردیف ۱۱۰۴۰۰ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ عددی بالغ بر ۲۳۰،۱۹۰ میلیارد ریال است که نسبت به عدد ۱۷۳،۸۲۵ میلیارد ریال در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ از رشدی معادل ۳۲/۴ درصدی برخوردار بوده است که عدد عمده و بحث‌برانگیز آن مربوط به حقوق ورودی سایر کالاهاست که در ردیف ۱۱۴۰۱ لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با اعتباری بالغ بر ۱۹۹،۲۰۰ میلیارد ریال نسبت به عدد مندرج در قانون بودجه سال ۱۳۹۶ که ۱۳۲،۹۰۰ میلیارد ریال است؛ عدد مذکور با رشدی معادل ۴۹/۸ درصدی روبرو شده است.

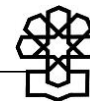
هـ) مالیات بر کالاها و خدمات (عمده آن شامل ارزش‌افزوده) که در ردیف ۱۱۰۵۱۲ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ با عدد ۲۹۶،۲۹۴ میلیارد ریال نسبت به مالیات ارزش‌افزوده در قانون سال ۱۳۹۶ با عدد ۲۶۶،۸۰۰ میلیارد ریال از ۱۱ درصد رشد برخوردار است.

آنچه در تحلیل اعداد عمده درآمدهای مالیاتی، به‌ویژه درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات و بالخصوص حقوق ورودی سایر کالاها حائز اهمیت است، دقت در نکات ذیل است:

۱. یکی از معیارهای سنجش دقیق میزان رشد درآمدهای مالیاتی مقایسه نسبت ارقام مالیات در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نسبت به ارقام وصولی ۶ ماهه اول سال ۱۳۹۶ و تعمیم آن برای ۶ ماهه دوم است که این مقایسه نیز نشان از بیش برآوردی درآمدهای مالیات وصولی برای سال ۱۳۹۷ دارد.

۲. آنچه برای محیط کسب‌وکار درخصوص افزایش درآمدهای مالیاتی حائز اهمیت است و لازم است شفاف‌سازی درخصوص آن صورت پذیرد، بحث علل و چرایی افزایش درخواست وصول درآمدهای مالیاتی در زمانی است که اقتصاد ایران با رکود چند ساله مواجهه است.

۳. ابهام در چرایی افزایش بسیار زیاد درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات، به‌ویژه حقوق ورودی سایر کالاها، می‌تواند ناشی از افزایش حجم واردات در اقتصاد باشد که خود آسیب‌زننده به تولید و اشتغال



داخلی است، یا ناشی از افزایش نرخ ارز و دریافت حقوق ورودی است که این افزایش نرخ ارز در حالی حتی می‌تواند مانع از افزایش واردات و افزایش صادرات شود، یا ناشی از افزایش نرخ تعرفه کالاهای وارداتی است که قاعدتاً باید محدودکننده حجم واردات و کاهنده درآمدهای مالیاتی نیز شود و یا ناشی از افزایش ورود کالاها از مبادی رسمی و کاهش حجم قاچاق است و شاید هم ناشی از مجموع عوامل فوق باشد. لکن ابهام در این حجم از افزایش درآمدهای مالیاتی ناشی از واردات، سیگنال‌های ناامیدکننده‌ای را به فعالان کسب‌وکار در کشور منتقل می‌کند که با توجه به سال‌های گذشته، سیاست فوق به معنای افزایش حجم واردات کالاهاست.

۳-۱۰. مبهم بودن نحوه تأمین مالی و سرمایه در گردش بخش خصوصی و واحدهای تولیدی

دریافت تسهیلات از بانک‌ها و تأمین مالی لازم برای بخش‌های فعال در محیط کسب‌وکار، همچنان در پایش‌های محیط کسب‌وکار، مشکل اول شناخته می‌شود. با بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ ملاحظه می‌شود که نه تنها برای حل این معضل احکام مشخص و شفاف وجود ندارد، بلکه علاوه بر جذب منابع فراوان برای بخش دولتی، آن مقدار هم که در احکام ذکری از بخش خصوصی و تعاونی شده است، به صورت مبهم و ناگویا بیان شده است. برای مثال در تبصره «۳»، بحث استفاده از سقف تسهیلات تأمین مالی خارجی (فاینانس) علاوه بر باقیمانده سهمیه سال قبل، معادل ریالی ۳۰ میلیارد دلاری تعیین شده است و در آن بیان شده است که طرح‌های بخش‌های خصوصی و تعاونی و نهادهای عمومی غیردولتی نیز با سپردن تضمین‌های لازم به بانک‌های عامل می‌توانند از تسهیلات مذکور استفاده کنند. حال این سؤال باقی است که عملکرد سال‌های گذشته در خصوص این حکم چگونه بوده است؟ چه میزان از تسهیلات بخش خصوصی را توانسته جذب کند و آیا شرایط محیط کسب‌وکار برای استفاده از این مجوز فراهم بوده است که به صرف بیان این مجوز، ادعا شود که تأمین مالی برای بخش خصوصی در لایحه بودجه صورت گرفته است؟

از طرفی در تبصره «۱۹» نیز ملاحظه می‌شود دولت روشی را برای مشارکت بخش خصوصی با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی برای اتمام طرح‌های عمرانی پیش‌بینی کرده است که با توجه به اینکه بحث مشارکت عمومی - خصوصی نیازمند یک قانون مستقل و جامع است، به نظر می‌رسد که تبصره موقت بودجه‌ای نه می‌تواند راهگشا باشد و نه می‌تواند برای یک زمان بلندمدت پایدار زمینه تصمیم‌گیری با ثبات را فراهم کند.

به نظر می‌رسد راه‌حل 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 دوره‌ای 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.

توصیه‌های سیاستی و پیشنهادها

۱. مهمترین و اولین گام برای بهبود محیط کسب‌وکار، ایجاد ثبات اقتصادی و پرهیز اکید از تغییرات ناگهانی و غافلگیرکننده قوانین، مقررات (از جمله تعرفه‌های واردات) و رویه‌های اجرایی است؛ کاری که در سال ۱۳۹۶ متأسفانه مکرراً انجام شد و تولیدکننده ایرانی را با مشکلات مضاعف روبرو کرد. لازم است دولت محترم حین اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۷، به این مهم توجه کند.
۲. دولت نه‌تنها برای بهبود محیط کسب‌وکار در ایران، الگو و برنامه جامعی طراحی نکرده؛ بلکه به رعایت قوانین مصوب در این زمینه (مانند قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، موادی از قانون رفع موانع تولید، برنامه ششم توسعه و سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی) نیز در لایحه بودجه پایبند نیست.
۳. از دولت و مجلس شورای اسلامی انتظار می‌رود حل مشکل اشتغال را با بهبود محیط کسب‌وکار به فعالان اقتصادی بسپارند و در جهت تسهیل تولید و رشد واحدهای تولیدی گام بردارند. اگر محیط کسب‌وکار بهبود یابد و بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری مولد و اشتغال‌زا انگیزه پیدا کند، هم مشکل اشتغال را حل خواهد کرد و هم هزینه‌های حاکمیتی دولت را با مالیات خود تأمین خواهد کرد.
۴. 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 سال ۱۳۹۷ به اصول بودجه‌ریزی طرح‌های عمرانی توجه شود و چه از طرف دولت و چه از طرف نمایندگان مجلس، طرح جدیدی بدون تأمین مالی مطمئن شروع نشود، ثانیاً پیمانکاران و فعالان اقتصادی که از یک‌سو از دستگاه‌های اجرایی مطالبات معوق دارند و ازسوی دیگر به بانک‌ها بدهی معوق دارند، اجازه یابند این بدهی و طلب را تهاتر کنند. شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی برای پیگیری و عملیاتی کردن این خواسته، باید فعال و اثربخش شود.
۵. در شرایطی که همچنان آثار تحریم‌های خارجی و رکود عمیق در بازار وجود دارد و واحدهای تولیدی را تحت فشار قرارداده، فعالان اقتصادی از دولت انتظار تسهیل و مدارا دارند، درآمدهای مالیاتی دولت در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ بدون معرفی پایه جدید، افزایش ۱۲ درصدی داشته است. در شرایطی که



بسیاری از کسب و کارها در مرز تعطیلی قرار گرفته‌اند، افزایش فشار مالیاتی باعث توقف بیشتر در بنگاه‌ها و افزودن به تعداد بیکاران خواهد شد.

۶. محیط مالی، مهمترین مؤلفه محیط کسب و کار است و ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی تأثیر قابل توجهی بر نامساعد شدن محیط مالی دارد. نکته مهم و قابل توجه آن است که تأمین مالی بودجه بخش دولتی از بازار پول و سرمایه، می‌تواند به کسری بودجه بیشتر دولت و شرکت‌های دولتی منجر شود و بخش دولتی را به ورطه بدهی‌های سنگین بکشاند که به راحتی نتوان از آن خلاص شد. کسری بودجه دولت و شرکت‌های دولتی سبب افزایش انتشار اوراق بدهی و احتمالاً افزایش نرخ سود تسهیلات می‌شود و این امر منابع مالی در دسترس کارآفرینان را کاهش داده و محیط مالی کسب و کار را تخریب کرده و بر تولید و درآمد مالیاتی سال‌های آتی اثر منفی دارد. این زنجیره مخرب، می‌تواند بخش دولتی و اقتصاد را به سمت بحران ببرد.

۷. بر اساس گزارش‌های داخلی و خارجی محیط کسب و کار در رابطه با وضعیت ایران، نظیر گزارش‌های «پایش محیط کسب و کار» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و «رقابت‌پذیری جهانی» مجمع جهانی اقتصاد، مؤلفه‌های دسترسی واحدهای تولیدی به منابع مالی و ثبات اقتصادی از جمله مهمترین اولویت‌ها در محیط کسب و کار ایران هستند^۱؛ لذا وضعیت این مؤلفه‌ها در بودجه سال ۱۳۹۷ در گزارش حاضر بررسی شد؛ متأسفانه دولت در تنظیم بودجه سال ۱۳۹۷، در خلاف جهت هدف بهبود محیط کسب و کار در ایران، یعنی محدودیت بیشتر تأمین مالی بخش خصوصی و بی‌ثباتی محیط اقتصادی گام برداشته است.

۸. به منظور بهبود محیط مالی کسب و کار، پایداری بودجه بخش دولتی ضروری است و بدین منظور اصلاح ساختار بخش دولتی باید در دستور کار قرار گیرد؛ به طوری که هزینه‌های دولت متناسب با درآمدهای دولت محدود شود. همچنین بازدهی شرکت‌های دولتی باید افزایش یافته تا به پایداری بودجه دولت کمک شود. لذا با وجود آنکه منابع لازم در نظام بانکی وجود ندارد، و علاوه بر آن، جذابیت کافی برای خرید شرکت‌های زیان‌ده نیز وجود ندارد، لازم است تا با تعیین تکلیف اساسی شرکت‌های دولتی زیان‌ده، به پایداری بودجه بخش دولتی کمک شود.

۹. در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ توصیه می‌شود از گسترش بیش از حد بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی جلوگیری شود؛ به ویژه در مورد بندهایی از تبصره «۵» (برای مثال بند «ح» و «ی») لایحه بودجه که بازپرداخت اصل و سود اوراق بدهی با ایجاد بدهی جدید تأمین مالی می‌شود.

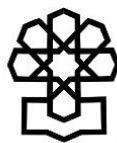
۱۰. ضرورت دارد اولویت‌بندی در راستای تسهیل فرآیندهای کسب و کار را مد نظر قرار داد. به عنوان مثال، می‌توان برای یک سال بودجه بیشتری را به نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت (مانند داسراها و

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی، (۲۰۱۶-۲۰۱۷)، شماره مسلسل ۱۵۱۰۷.

کلانتری‌ها) داد و زیرساخت‌های جدید در اولویت‌های بعد قرار گیرد. به این لحاظ پیشنهاد می‌شود در تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ و سال‌های بعد، از افزایش بودجه نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت نظیر نهادهای قضایی و انتظامی و نیز تجهیز این نهادها قویاً حمایت شود.

منابع و مأخذ

۱. جوادی، شاهین، زهرا، نعیمی. پایش محیط کسب‌وکار ایران در زمستان ۱۳۹۵، (ارزیابی ۲۳۲ تشکل اقتصادی سراسر کشور از مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران)، بیست‌وششمین و آخرین مطالعه فصلی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سنجش محیط کسب‌وکار در ایران، شماره مسلسل ۱۵۴۴۳، تیرماه ۱۳۹۶.
۲. جوادی، شاهین. تحلیلی بر محیط کسب‌وکار و بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۳۷۵، مردادماه ۱۳۹۴.
۳. جوادی، شاهین. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور ۵۹. تأثیر ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی بر محیط مالی کسب و کار، ۱۳۹۵.
۴. جوادی، شاهین. الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. محیط اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، ۱۳۹۵.
۵. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۷.
۶. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۶.
۷. سیاح، سیدامیر. آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۸۵، بهار ۱۳۹۵.
۸. مرکز مالگیری، احمد. «الگوی راهبردی حمایت از تولید ۳. رویکردها و روش‌های حمایت از تولید در ۶ قانون برنامه توسعه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۴۷۴، مردادماه ۱۳۹۶.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، وضعیت ایران در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی، (۲۰۱۷-۲۰۱۶)، شماره مسلسل ۱۵۱۰۷، آبان ۱۳۹۵.
10. Alvareo Cuervo Individual and Environmental Determinants of Entrepreneurship International Entrepreneurship and Management Journal, 2005.
11. Auty, R., & Kiiski, S. Natural Resources, Capital Accumulation, Structural Change and Welfare. In R. Auty, Resource Abundance and Economic Development. New York: Oxford University Press, 2001.
12. Shane S. A General Theory of Entrepreneurship: The Individual-opportunity Nexus, Edward Elgar Publishing, 2003.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۶۸۱

شناسنامه گزارش

شماره چاپ: ۷۶۰

دوره دهم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۲۱

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور ۴۹. الزامات بهبود محیط کسب و کار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، سیداحسان خاندوزی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستاران تخصصی: احمد مرکزالمیری، مریم احمدیان

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب و کار

۲. کسری بودجه

۳. بدهی دولت

۴. بدهی شرکت‌های دولتی

۵. محیط مالی

۶. پایداری مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۰/۱۲