

دوره دهم - سال سوم

شماره چاپ: ۱۲۴۷

تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۱۰/۵

شماره ثبت: ۵۲۵

بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور

۴۴. الزامات بهبود محیط کسب و کار

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۲۷۹

دی ماه ۱۳۹۷

معاونت پژوهش‌های اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. وضعیت کلی محیط کسب و کار در ایران
۱۴	۲. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از منظر محیط کسب و کار
۱۴	۲-۱. شاخص‌های محیط کسب و کار
۱۵	۲-۲. الگوی حمایت از تولید در محیط کسب و کار
۱۶	۲-۳. رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۱۷	۲-۴. انتشار اوراق مالی دولتی جهت جذب منابع مالی بخش خصوصی و تبعات ناشی از آن بر محیط کسب و کار
۲۱	۲-۵. وضعیت مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و تأثیر بر محیط کسب و کار
۲۲	۲-۶. توجه به واگذاری‌ها و سهولت ورود به کسب و کارها و تشویق رقابت
۲۷	۲-۷. 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)
۲۴	۲-۸. قانونگذاری پراکنده
۲۵	۲-۹. مالیات‌ستانی از مشاغل
۲۹	توصیه‌های سیاستی و پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور الزامات بهبود محیط کسب و کار

چکیده

در این گزارش، مفاد لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور از منظر بهبود محیط کسب و کار مورد توجه قرار گرفته و در آن به مهم‌ترین تصمیمات مؤثر بر محیط کسب و کار اشاره شده است. سپس با ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، بر لزوم توجه به برخی نکات به این شرح تأکید شده است: الگوی حمایت از تولید در محیط کسب و کار، رعایت احکام «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» و شاخص‌های محیط کسب و کار، تبعات انتشار اوراق مالی بر محیط کسب و کار، توجه به تأمین مالی واحدهای تولیدی، توجه بر واگذاری‌ها به جای تسهیل تأسیس واحدهای تولیدی جدید و تشویق رقابت، لزوم داشتن برنامه درباره بهبود محیط کسب و کار و تغییرات غیرقابل پیش‌بینی و مداوم قوانین و مقررات، به ویژه قوانین دائمی در لوایح بودجه.

مهم‌ترین و اولین گام برای بهبود محیط کسب و کار، ایجاد ثبات اقتصادی و پرهیز اکید از تغییرات ناگهانی و غافلگیرکننده قوانین، مقررات (از جمله تعرفه‌های واردات و ممنوعیت‌های ناگهانی و ...) و رویه‌های اجرایی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از طرف وزارتخانه‌ها، بانک مرکزی و گمرک است؛ اقدامی که به دلیل شرایط خاص یک سال اخیر، مکرراً انجام شده و تولیدکننده و حتی صادرکنندگان ایرانی را با مشکلات مضاعف مواجه کرده است. لازم است دولت حین اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۸، به این مهم توجه کند. از سوی دیگر محیط مالی به معنی سهولت تأمین مالی کسب و کارها در سال‌های اخیر به عنوان بزرگ‌ترین مانع اداره بنگاه‌های 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 ۱۳۹۸، علاوه بر پیش‌برآوردی منابع در اختیار، دولت قصد دارد بخش مهمی از کسری بودجه خود را همانند سال گذشته از طریق اوراق مالی تعهدزا تأمین مالی کند و این امر در صورتی که بدون تمهید مقدماتی نظیر افزایش سرمایه بانک‌ها و عملیات بازار باز صورت گیرد، سبب کاهش منابع مالی در دسترس کارآفرینان و تضعیف محیط مالی کسب و کار می‌شود که می‌تواند بر تولید و درآمد مالیاتی سال‌های آتی اثر منفی بگذارد. بدین منظور اصلاح ساختار بخش دولتی باید در دستور کار قرار گیرد؛ به طوری که هزینه‌های دولت به حدود درآمدهای قابل دسترس و قابل برنامه‌ریزی برای دولت محدود شود.

مقدمه

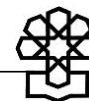
در سال‌های اخیر مفهوم «محیط کسب‌وکار» مورد توجه سیاستگذاران و تصمیم‌سازان کشور قرار گرفته است. منظور از این اصطلاح و مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار، مجموعه عواملی است که بر اداره یا عملکرد بنگاه‌ها اثر دارند، اما تقریباً خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند؛ نظیر تأمین مالی و ثبات اقتصاد کلان، قوانین و مقررات، فرهنگ و اقلیم جغرافیایی. از آنجا که اجرای قانون بودجه همه‌ساله به طور 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 چندبعدی 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.

محیط مساعد کسب‌وکار به عنوان یکی از عوامل اصلی و مؤثر بر رشد اقتصادی و تولید کالا و خدمات به‌شمار می‌رود. محیط کسب‌وکار در قالب محورهای مختلفی نظیر مقررات‌زدایی و کیفیت مقررات‌گذاری، افزایش رقابت‌پذیری، تضمین حقوق مالکیت، تضمین امنیت سرمایه‌گذاری، دولت الکترونیکی و ایجاد پنجره واحد، مبارزه با فساد اداری و افزایش شفافیت، فرایند تصویب و تدوین و تنقیح قوانین اقتصادی و شاخص‌های بین‌المللی ارزیابی کسب‌وکار بررسی می‌شود.

از آنجا که مطالعات و بررسی‌های داخلی و بین‌المللی 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 روبه‌رو است، انتظار می‌رود لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به عنوان 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 کند.

هرچند مأموریت ذاتی اکثر دستگاه‌ها به‌ویژه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اقتصادی کشور، حمایت از تولید داخلی و فعالان اقتصادی است، اما «محیط کسب‌وکار» به دلیل گستردگی و چندبعدی بودن، متولی واحد و تبعاً ردیف بودجه مشخصی در لایحه بودجه ندارد. به همین دلیل، ملاحظات، توصیه‌ها و پیشنهادهای برای تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، توصیه‌هایی است که به اکثر احکام بودجه مربوط می‌شود و مختص ردیف خاصی نیست. بدین ترتیب، 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 به عنوان یک ارزش شناخته شود تا بتوان با حمایت و مدیریت آن، سطح اشتغال را افزایش داد.



بر اساس نظریه عمومی کارآفرینی «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 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 فرایند کارآفرینی که در واقع نقطه آغازین کسب‌وکار است، اثر می‌گذارند. هرچه محیط کسب‌وکار (محیط نهادی و اقتصادی) شرایط بهتری داشته باشد، زمینه برای بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی بیش‌تر است و هرچه 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، که توسعه شرکت‌ها و بخش خصوصی را از طریق متغیرهای اندازه و رشد اقتصاد، ثبات اقتصادی (تورم و تعادل بودجه) و نظام بودجه تحت تأثیر قرار می‌دهد،^۳ ضروری است. نظام بودجه نیز می‌تواند به نظامی انگیزشی برای بهره‌برداری از فرصت‌های کارآفرینی تبدیل شود. به ویژه، کاهش مالیات بر سود شرکت‌ها و کاهش مالیات بر انتقال شرکت‌های با مالکیت فامیلی، می‌تواند انگیزه‌های برای ایجاد شرکت‌های جدید و افزایش منافع قابل دسترس برای کارآفرین پروژه‌های کسب‌وکار شود. لکن در کشورهای صادرکننده نفت، سیاست مالی ادواری خود می‌تواند به عنوان 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 به مثابه ابزار سیاست مالی دولت از طریق تأثیر بر مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار بر فرایند کارآفرینی و کسب‌وکار اثر می‌گذارد و محیط مالی مناسب از جمله مؤلفه‌های مهمی است که بودجه دولت و شرکت‌های دولتی به طور 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. در این میان نقش بیش‌برآوردی منابع در دسترس بودجه‌ای و تعیین مصارف حتمی بر اساس آن منابع محتمل خود نیز می‌تواند بر مشکلات محیط مالی بیفزاید؛ به این ترتیب، بررسی لایحه بودجه از حیث موارد ذکر شده برای محیط کسب‌وکار حائز اهمیت است.

1. S. A Shane

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

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

در این گزارش به طور اجمالی، لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از منظر محیط کسب‌وکار بررسی شده و با تأکید بر برخی تصمیمات مؤثر بر محیط کسب‌وکار و بررسی برخی احکام مرتبط با محیط کسب‌وکار و تأمین مالی، ضمن بیان مهم‌ترین آموزه‌های پایش محیط کسب‌وکار در ایران و بررسی مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی، برخی توصیه‌های سیاستی و پیشنهادهای عملیاتی برای بهبود محیط کسب‌وکار ارائه شده است.

۱. وضعیت کلی محیط کسب‌وکار در ایران

بر اساس ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار، اتاق‌ها موظف شده‌اند مؤلفه‌های ملی محیط کسب‌وکار در ایران را تعریف و به طور مستمر و فصلی به تفکیک استان و حوزه کاری، ارزیابی کنند. اتاق ایران از سال ۱۳۹۵ با تأسیس مرکز آمار و اطلاعات اقتصادی اجرای این مهم را با معرفی شاخص ملی محیط کسب‌وکار شامل ۷۰ نماگر، مشتمل بر ۲۸ مؤلفه پیمایشی و ۴۲ مؤلفه آزمایشی، آغاز کرد. این مطالعه که ادامه پایش‌های فصلی محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محسوب می‌شود، نشان می‌دهد در تابستان ۱۳۹۷، شاخص ملی محیط کسب‌وکار در ایران توسط فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در مطالعه اتاق ایران، ۶/۴۰ از ۱۰ بوده است و سه مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات»، «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات» و «رویه‌های اجرایی» و «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها»، نامناسب‌ترین و سه مؤلفه «محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و ...)»، «محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت» و «محدودیت دسترسی به آب»، مناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار کشور در تابستان ۱۳۹۷ بوده‌اند. در این مطالعه محیط مالی با عدد ۸/۷۳، بدترین و محیط جغرافیایی با عدد ۵/۴۹ بهترین ارزیابی را به خود اختصاص داده‌اند.^۱ بدین ترتیب، در نیمه اول سال ۱۳۹۷ همچنان محیط مالی نامناسب بزرگ‌ترین مشکل در محیط کسب‌وکار اقتصاد کشور محسوب می‌شود.

جدول ۱، ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه محیط کسب‌وکار به تفکیک بخش‌های اقتصادی در تابستان ۱۳۹۷ (از بهترین به بدترین در کل) در ایران را نشان می‌دهد.

۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران تابستان ۱۳۹۷»، مهرماه ۱۳۹۷.



جدول ۱. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه محیط کسب و کار
به تفکیک بخش‌های اقتصادی در تابستان ۱۳۹۷ (از بهترین به بدترین در کل)

خدمات	صنعت	کشاورزی	کل	مؤلفه‌های شاخص ملی محیط کسب و کار
۶/۴۱	۶/۴۲	۶/۳۷	۶/۴۱	شاخص ملی محیط کسب و کار (برآیند همه مؤلفه‌ها)
۳/۶۴	۳/۸۹	۳/۷۷ (+)	۳/۷۶	محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز و گازوئیل)
۳/۹۶	۳/۹۶	۳/۷۵	۳/۹۳	محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت
۳/۸۳	۴/۱۷	۴/۳۱	۴/۰۴	محدودیت دسترسی به آب
۴/۳۲	۴/۲۳ (+)	۳/۹۶ (+)	۴/۲۳ (+)	نحوه استقبال مشتریان از نوآوری در ارائه خدمات و محصول
۵/۴۷	۵/۳۵	۵/۰۶	۵/۳۶	کمبود نیروی ماهر
۵/۵	۵/۵۵	۵/۴۶	۵/۵۱	تمایل عمومی به کالاهای خارجی و بی‌رغبتی به کالای ایرانی
۵/۹۵	۵/۶۲	۵/۲۵ (+)	۵/۷۱	کمبود تقاضا در بازار
۶	۵/۶۴	۵/۹۱	۵/۸۳	وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به رقبای در بازار
۶	۵/۶۴	۵/۹۱	۵/۸۳	ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار
۵/۹۵	۵/۷	۶	۵/۸۵	ضعف زیرساخت‌های حمل و نقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی و...)
۶/۲۵	۶/۱۵	۶/۲۷	۶/۲۱	کمبود فناوری‌های نوین و تجهیزات مورد نیاز
۶/۳۳	۶/۴۹	۵/۹۹	۶/۳۵	فقدان ارتباط مناسب میان عوامل تأمین مواد اولیه، تولید و عرضه یک محصول در بازار
۶/۲۵ (+)	۶/۳۵ (+)	۵/۹۸	۶/۶۲ (+)	بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد و معامله به اجرای تعهدات و...
۶/۶۸	۶/۷۷ (+)	۶/۴۱	۶/۶۸ (+)	رویه‌های سختگیرانه اداره‌های کار و بیمه تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی
۶/۷۶	۶/۶	۶/۶۹	۶/۶۸	کارگریزی عمومی و ضعف فرهنگ کار در جامعه
۶/۷۸	۶/۸۳	۶/۶۱	۶/۷۸	برداشت سلیقه‌ای از قوانین و مقررات توسط مأموران محیط زیست، شهرداری، گمرک، بهداشت و ...
۶/۹۴	۶/۷۶	۶/۶۵	۶/۸۲	عرضه کالاها و محصولات قاچاق در بازار ایران
۶/۹۴	۷/۰۷	۷/۱۴	۷/۰۲	فقدان یا شفاف نبودن آمار و اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی
۷/۰۷	۷/۰۶	۷/۰۵	۷/۰۶	وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار
۷/۱۳	۷/۰۱	۶/۹۸	۷/۰۶	دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها
۷/۰۳	۷/۰۷	۷/۲	۷/۰۷	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار
۷/۰۸	۷/۰۷۹	۶/۸۴	۷/۱	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات
۷/۱۶	۷/۲۵	۷/۰۹	۷/۱۹	ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران
۸/۱۳	۸/۳۶	۸/۴۴	۷/۲۸	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی
۷/۴	۷/۱۸	۷/۲۵	۷/۲۸	فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری
۷/۳۷	۷/۳۳	۷/۷۱	۷/۴	موانع در فرآیندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار
۷/۷	۷/۹۹	۷/۹۶	۷/۸۶	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها
۹/۰۲	۹/۰۹	۹/۰۱	۹/۰۵	غیرقابل پیش‌بینی بودن تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات

مأخذ: پایش ملی محیط کسب و کار ایران: تابستان ۱۳۹۷ (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۷).
توضیح: منظور از علائم + در جدول، این است که وضعیت هر نماگر نسبت به پایش تابستان ۱۳۹۶ (سال قبل)، بهتر شده است و در سایر موارد همه بدتر شده‌اند.

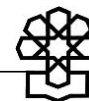
همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد بعد از مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» در تابستان ۱۳۹۷ که بر اساس نوسانات ارزی در ۶ ماهه اول سال خود را به خوبی نشان داده است، مؤلفه «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها» یا همان دریافت تسهیلات از بانک‌ها (مشکل شماره یک تولید در سال‌های گذشته) قرار دارد.

دو نکته در اینجا شایان ذکر است؛ نکته اول، به شرایط عمومی و خیم نظام بانکی و کاهش توان وام‌دهی بانک‌ها در زمان حال مربوط است. نکته دوم و مشکل همیشگی واحدهای تولیدی با نظام بانکی، فرایند غیرشفاف، و برخورد تبعیض‌آمیز و سلیقه‌ای بانک‌ها با متقاضیان دریافت تسهیلات و همچنین اعطای وام‌های بسیار سنگین به بنگاه‌های خاص است که رقابت منصفانه در بازار را مخدوش کرده است. در کنار مشکل دسترسی به تسهیلات بانکی، موانع تأمین مالی از بازار سرمایه نیز در سال‌های اخیر به عنوان مانع مهم دیگر ذکر می‌شود. رکود فعالیت‌های تولیدی و تحقق نیافتن پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه بنگاه‌های اقتصادی برای فروش بیش‌تر و افزایش هزینه‌ها، دریافت منابع مالی را به تنها راهکار دوام و بقا و جلوگیری از ورشکستگی تبدیل کرده است.

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 به عنوان 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 آنچه در خصوص موانع کسب‌وکارها بسیار قابل توجه است، مشکل مؤلفه «موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی» است. گزارش نظارتی مرکز پژوهش‌های مجلس^۱ نشانگر آن است که مشکل اخذ مجوزهای متعدد، زمانبر و هزینه‌بر برای فعالیت اقتصادی، به‌رغم تصویب قوانین متعدد در این رابطه، همچنان گریبانگیر کسب‌وکارهاست. به این ترتیب که با گذشت بیش از سه سال از تصویب ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، همچنان ۳۸ درصد کل مجوزهای شناسایی‌شده، در هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار مورد بررسی قرار گرفته‌اند. همچنین در مجموع، صرفاً مجوزهای هفت دستگاه از ۳۷ دستگاه اصلی صادرکننده مجوزها، در هیئت مقررات‌زدایی بررسی شده است؛ این در حالی است که این تکلیف، طبق قانون، قرار بوده در ظرف سه ماه به انجام برسد. در مجموع بر اساس بررسی‌های صورت‌گرفته، باید بر این واقعیت تأکید کرد که مجموعه احکام قانونی مربوط به ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار، پس از تحولات قانونی متعدد و همچنین نیازها و مطالبات جدی فعالان اقتصادی، همچنان در دیوانسالاری پیچیده عقیم مانده‌اند و به مرحله اجرای کامل و قابل قبول نرسیده‌اند. فرایند بررسی مجوزها به دلایل مختلف در هیئت مقررات‌زدایی، با کندی و تعلل بسیار در حال انجام است و مفاد مصوب هیئت نیز به نحو بایسته توسط دستگاه‌ها اجرا نمی‌شوند.

۱. احمد مرکزالمیری، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۲۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷.



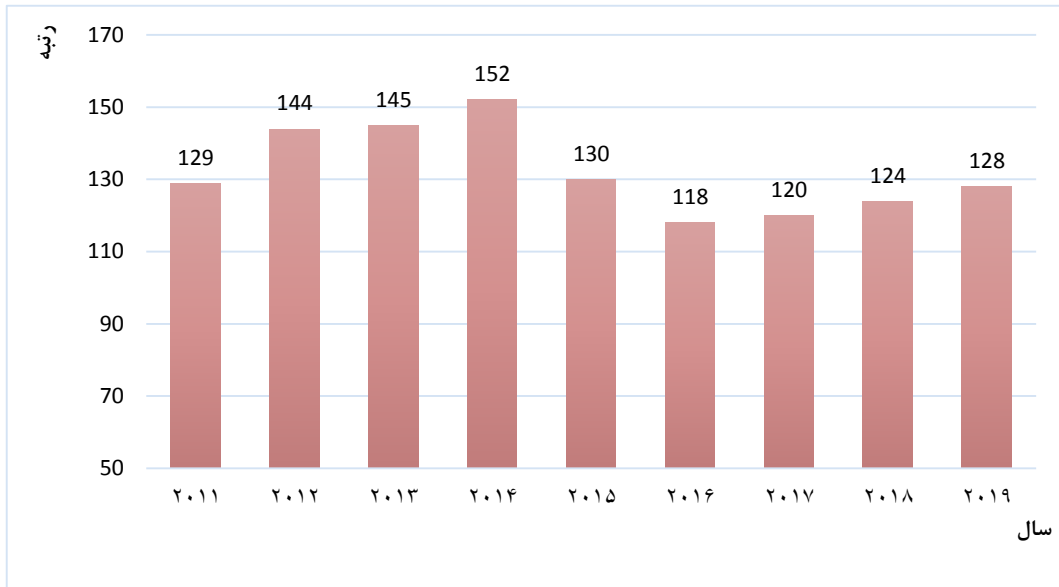
از منظر ارزیابی‌های بین‌المللی کسب‌وکار، گزارش‌های سالیانه «انجام کسب‌وکار»، از جمله مشهورترین گزارش‌های بین‌المللی محیط کسب‌وکار است که از سال ۲۰۰۵ توسط بانک جهانی منتشر می‌شوند. در این گزارش‌ها، میزان سهولت انجام کسب‌وکار در طول چرخه عمر بنگاه‌های کوچک و متوسط با ارزیابی تعدادی وکیل و تاجر و کارشناس از ۱۰ نماگر در کشورهای مختلف اندازه‌گیری و نتیجه هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب‌وکار، اعلام می‌شود.

در گزارش سال ۲۰۱۹ انجام کسب‌وکار بانک جهانی، ایران با ۴ رتبه تنزل نسبت به گزارش سال ۲۰۱۸، در رتبه ۱۲۸ از میان ۱۹۰ کشور و در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز، با ۱ رتبه تنزل نسبت به سال قبل در جایگاه نوزدهم از ۲۵ کشور قرار گرفته است. با وجود بهبود سنج «فاصله از پیشرو»^۱ برای ایران از ۵۴/۶۸ در سال ۲۰۱۸ به ۵۶/۹۸ در سال ۲۰۱۹ به دلیل سرعت بیشتر پیشرفت سایر کشورها رتبه نامطلوب‌تری نسبت به سال گذشته برای کشور رقم خورده است.

نمودار ۱ رتبه ایران را در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد. همان‌گونه که در نمودار قابل مشاهده است، از سال ۲۰۱۵ روند رو به بهبودی در رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار آغاز شده بود؛ به نحوی که جمهوری اسلامی ایران از رتبه ۱۵۲ در سال ۲۰۱۴ به ۱۱۸ در سال ۲۰۱۶ رسید.^۲ از سال ۲۰۱۷ مجدداً روند رو به تنزل در رتبه ایران آغاز شده است که عمده‌ترین دلیل آن این است که اصلاحات محیط حقوقی و اداری کسب‌وکار در ایران به کندی پیش می‌رود.

۱. سنج «فاصله از پیشرو» به معنی فاصله هر کشور از بهترین کشور است که در مقیاس صفر تا ۱۰۰ اندازه‌گیری می‌شود و هرچه این عدد به ۱۰۰ نزدیک‌تر باشد انجام کسب‌وکار در آن کشور سهل‌تر است.
۲. بررسی گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۶ بانک جهانی نشان می‌دهد در این دوره تنها دو مورد اصلاح در گزارش‌های انجام کسب‌وکار برای ایران ثبت شده و بخش عمده تغییر رتبه ایران در این سال‌ها به دلیل بازنگری بانک جهانی در داده‌ها اتفاق افتاده است. در بازنگری‌های انجام شده در مورد ایران، تنها بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات تعدیل شده‌اند. برای مطالعه بیشتر ر. ک.؛ مریم احمدیان، گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲، ۱۳۹۵.

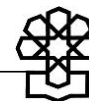
نمودار ۱. رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی، سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۹



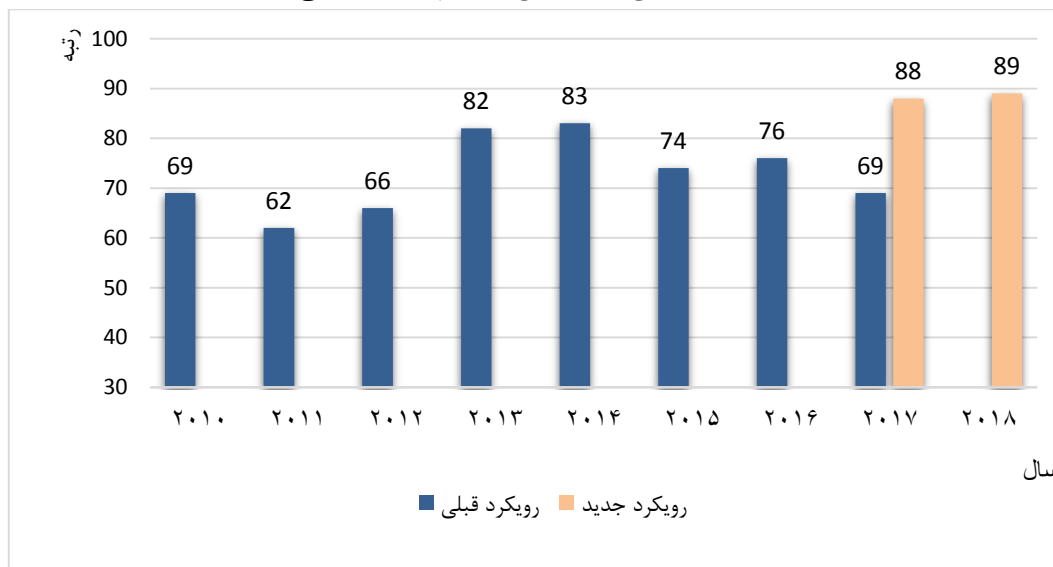
Source: www.doingbusiness.org.

گزارش سالیانه رقابت‌پذیری جهانی نیز که از سال ۲۰۰۵ توسط مجمع جهانی اقتصاد تهیه و منتشر می‌شوند، تحلیلی نسبتاً مشابه گزارش‌های داخلی وضعیت محیط کسب‌وکار در ایران ارائه می‌دهد.^۱ نمودار ۲ رتبه کشور را در گزارش رقابت‌پذیری در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۰ نشان می‌دهد. طبق نمودار ایران با کسب رتبه ۸۹ از میان ۱۴۰ کشور، تنها یک رتبه نسبت به سال گذشته تنزل داشته است. شکافی که در رتبه کشور در مقایسه با سال‌های گذشته مشاهده می‌شود، تنها به دلیل تغییر رویکرد و روش‌شناسی محاسبه شاخص است.

۱. ر.ک.: مریم احمدیان، وضعیت ایران در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی، (۲۰۱۶-۲۰۱۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۱۰۷، آبان‌ماه ۱۳۹۵.



نمودار ۲. رتبه ایران در گزارش رقابت پذیری جهانی (۲۰۱۰-۲۰۱۸)



مأخذ: گزارش‌های رقابت‌پذیری جهانی، ایران، سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۸.

جدول ۲. امتیاز ارکان دوازده‌گانه رقابت‌پذیری ایران در گزارش سال ۲۰۱۸

رویکرد جدید		رویکرد پیشین				
۲۰۱۸	رکن/سال	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	رکن/سال
۱۲۱	نهاده‌ها	۸۵	۹۰	۹۴	۱۰۸	نهاده‌ها
۷۶	زیرساخت	۵۷	۵۹	۶۳	۶۹	زیرساخت‌ها
۸۰	انطباق‌پذیری ICT					
۱۱۷	ثبات اقتصاد کلان	۴۴	۷۲	۶۶	۶۲	ثبات اقتصاد کلان
۸۴	سلامت	۵۰	۴۹	۴۷	۵۲	بهداشت و آموزش ابتدایی
۹۱	مهارت‌ها	۵۱	۶۰	۶۹	۷۸	آموزش عالی و حرفه‌ای
۱۳۴	بازار کالا	۱۰۰	۱۱۱	۱۰۹	۱۲۰	کارایی بازار کالا
۱۳۶	بازار نیروی کار	۱۳۰	۱۳۴	۱۳۸	۱۴۲	کارایی بازار نیروی کار
۹۸	بازارهای مالی	۱۲۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۲۸	پیشرفته بودن بازارهای مالی
۱۹	اندازه بازار	۱۹	۱۹	۱۹	۲۱	اندازه بازار
۱۱۹	پویایی کسب‌وکار	۹۷	۱۰۹	۹۹	۱۰۷	پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری
۶۵	ظرفیت نوآوری	۶۶	۸۹	۱۱۰	۱۱۰	نوآوری
		۹۱	۹۷	۹۰	۸۶	آمادگی تکنولوژیک
۸۹	رتبه کل	۶۹	۷۶	۷۴	۸۳	رتبه کل

مأخذ: گزارش رقابت‌پذیری جهانی، ایران، سال ۲۰۱۶-۲۰۱۸.

جدول ۲ رتبه ایران در ارکان رقابت‌پذیری در گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۸ را نشان می‌دهد. اگرچه تفاوت زیادی در تعریف مؤلفه‌ها در شاخص جدید ایجاد شده، اما نماگرها به لحاظ مفهومی تا حدودی قابل مقایسه هستند. همان‌طور که در جدول ملاحظه می‌شود، رتبه ایران در نماگر «ثبات اقتصاد

کلان» (با لحاظ مؤلفه‌های جدید) به شدت سقوط کرده و در نماگر «نهاده‌ها» نیز به وضعیت سال ۲۰۱۴ بازگشته است. ایران کماکان در نماگر «اندازه بازار» بهترین رتبه و در نماگرهای «بازار کالا» و «بازار کار» (با وجود اندکی تغییر در مؤلفه‌ها) بدترین وضعیت را دارد.

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 نمی‌دهد. در واقع چنین مؤلفه‌هایی در شرایط بی‌ثباتی، به مانع اصلی محیط کسب‌وکار تبدیل می‌شوند.

چنانکه گفته شد، شاخص ملی محیط کسب‌وکار را اتاق ایران تهیه می‌کند. بر اساس جدول ۳ و با توجه به تقسیم رشته فعالیت‌ها در سه بخش عمده کشاورزی، صنعت و خدمات، فعالان اقتصادی سراسر کشور در تابستان ۱۳۹۷، وضعیت محیط کسب‌وکار بخش کشاورزی و بخش صنعت را به ترتیب، مساعدترین و نامساعدترین بخش محیط کسب‌وکار ارزیابی کرده‌اند.

جدول ۳. شاخص ملی محیط کسب‌وکار بر حسب بخش‌های عمده اقتصادی

بخش	تابستان ۱۳۹۶	بهار ۱۳۹۷	* درصد تغییرات فصل تابستان نسبت به	
			فصل گذشته	فصل مشابه سال گذشته
کشاورزی	۵/۵۹	۶/۱۲	۴/۰۸	۱۴/۰۵
صنعت	۵/۷۳	۶/۲۴	۲/۹۵	۱۲/۰۶
خدمات	۵/۷۱	۶/۱۹	۳/۶۱	۱۲/۳۴

* مثبت بودن درصد تغییرات به معنای بدتر شدن وضعیت نسبت به دوره گذشته است.

با بررسی اطلاعات استخراجی از جدول ۳ مشاهده می‌شود که در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات نامساعدترین و در بخش صنعت و خدمات محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی و در بخش کشاورزی محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت، مساعدترین مؤلفه (مانع) در ۲۸ مؤلفه پیمایشی پرسش‌شده از فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در طرح ارزیابی شده‌اند.

علاوه بر این، مهم‌ترین موانع کسب‌وکار بیان شده توسط فعالان اقتصادی هریک از سه بخش عمده اقتصادی مشارکت‌کننده در پایش در فصل تابستان ۱۳۹۷ و بهار ۱۳۹۷ در جدول ۴ بیان شده است.



جدول ۴. مهم‌ترین موانع کسب‌وکار بیان شده توسط فعالان اقتصادی به تفکیک بخش‌های عمده اقتصادی در پایش تابستان ۱۳۹۷ و بهار ۱۳۹۷

۵	۴	۳	۲	۱	اولویت			
					مجموعه			
ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بهار ۱۳۹۷	کل		
					تابستان ۱۳۹۷			
موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بهار ۱۳۹۷		کشاورزی	
					تابستان ۱۳۹۷			
ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بهار ۱۳۹۷			صنعت
					تابستان ۱۳۹۷			
ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بهار ۹۷		خدمات	
					تابستان ۹۷			
موانع در فرایندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب‌وکار در دستگاه‌های اجرایی	فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری در دستگاه‌های اجرایی	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب‌وکار	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	تابستان ۹۷			

مأخذ: پایش ملی محیط کسب‌وکار ایران، تابستان ۱۳۹۷.

همان‌طور که در جدول ۴ ملاحظه می‌شود، اولویت دوم در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات در پایش تابستان ۱۳۹۷ بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر به کسب‌وکار عنوان شده است و اولویت سوم در پایش تابستان ۱۳۹۷ نیز در بخش کشاورزی، صنعت و خدمات دشواری تأمین مالی از بانک‌ها قرار گرفته‌اند.

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، تسهیل فرایندهای کسب‌وکار را باید 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 یک سال 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

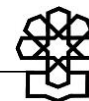
آموزه‌های مطالعات محیط کسب‌وکار می‌گوید اگر دولت، نرم‌افزارهای توسعه را فراهم آورد و حقوق مالکیت را تضمین کند، بخش خصوصی وارد میدان کسب‌وکار می‌شود و نه تنها سخت‌افزارهای توسعه (جاده، نیروگاه و ...) را با هزینه خود خواهد ساخت و عده بیش‌تری را استخدام خواهد کرد، بلکه مالیات بیش‌تری را نیز به دولت خواهد پرداخت.

در واقع، یکی از مهم‌ترین دستاوردهای ۶ سال تدوین گزارش‌های پایش محیط کسب‌وکار در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی این بود که نشان داد مشکل اصلی اداره بنگاه در ایران نه زیرساخت‌هایی نظیر جاده، برق و بندر، بلکه جنبه‌های نرم‌افزاری تولید و سرمایه‌گذاری است؛ یعنی عواملی نظیر ثبات اقتصاد کلان، شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری اقتصاد، فقدان فساد و تضمین همه‌جانبه حقوق مالکیت؛^۲ مؤلفه‌هایی که از مجموعه آنها به عنوان «امنیت سرمایه‌گذاری» یاد می‌شود.

منظور از «امنیت سرمایه‌گذاری»، شرایطی است که در آن، متغیرهای اقتصاد کلان با ثبات یا قابل پیش‌بینی باشد، حاکمیت قانون برقرار باشد و اعمال شود، قوانین و مقررات، تصمیم‌های مسئولان و رویه‌های اجرایی کشور، با ثبات باشند و به طور سهل و مؤثری اجرا شوند و در صورت ضرورت داشتن تغییر در هر یک از آنها، تغییرات قبلاً به اطلاع ذی‌نفعان برسد؛ همچنین اطلاعات مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی به طور شفاف و برابر در دسترس همه شهروندان باشد و نهادهای تضمین‌کننده امنیت سرمایه‌گذاری (دادسراها، دادگاه‌ها و پاسگاه‌های نیروی انتظامی) چنان مجهز و سالم و کارآمد باشند که هرگونه نقض حقوق مالکیت شهروندان، یا استفاده بدون اجازه از دارایی فیزیکی یا معنوی دیگران، برای هیچ‌کس اعم شخص حقیقی و حقوقی از

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

۲. سیدامیر سیاح، «آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، ش ۸۵، بهار ۱۳۹۵، صص ۲۶-۲۷.



جمله مسئولان کشور، مقرون به صرفه نباشد و شهروندان مالباخته بتوانند با مراجعه به نهادهای ذیصلاح، در کمترین زمان، مال از دست رفته خود را به همراه خسارت مربوطه دریافت کنند. تاکنون ۲ بار نتایج پایش امنیت سرمایه‌گذاری منتشر شده است^۱ و انجام پایش فصلی در جریان است.

ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در پایش بهار ۱۳۹۷^۲ از وضعیت مؤلفه‌های پیمایشی شاخص امنیت سرمایه‌گذاری (نمره ۱۰ بدترین ارزیابی و صفر مناسب‌ترین ارزیابی) در جدول ۵ ارائه شده است که نشان می‌دهد سه مؤلفه زیر نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۷ ارزیابی شده‌اند:

۱. اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی،

۲. عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده،

۳. عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده،

و سه مؤلفه زیر، مناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۷ ارزیابی شده‌اند:

۱. ایجاد اختلال در کسب و کار به دلیل تحریم‌های خارجی،

۲. وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار،

۳. سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات و ماشین‌آلات)،

لازم به یادآوری است در زمستان ۱۳۹۶، سه مؤلفه زیر نامناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری

ارزیابی شده بودند:

۱. «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده»،

۲. «عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده»،

۳. «اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی».

و سه مؤلفه زیر، مناسب‌ترین مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۶ ارزیابی شده‌اند:

۱. «ایجاد اختلال در کسب و کار به دلیل تحریم‌های خارجی»،

۲. «سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات و ماشین‌آلات)»،

۳. «توزیع کالای قاچاق به ضرر بخشی از فعالان اقتصادی در بازار».

مقایسه نتایج ارزیابی زمستان ۱۳۹۶ با بهار ۱۳۹۷ نشان می‌دهد مؤلفه «اعمال نفوذ و تبانی در

معاملات ادارات حکومتی» که در زمستان ۱۳۹۶ در رتبه سوم نامناسب‌ترین‌ها بود، در رتبه اول

نامناسب‌ترین‌ها جای گرفته است.

۱. ر.ک.: سیدامیر سیاح و دیگران، «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷؛ سیدامیر سیاح، و ایمان تهرانی، پایش امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۷ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۶۱، شهریورماه ۱۳۹۷.
۲. سیدامیر سیاح و ایمان تهرانی، پایش امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۷ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۸۷، دی‌ماه ۱۳۹۷.

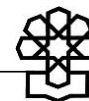
جدول ۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۱ مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۷

۳/۷۶	میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی	۱
۴/۱۵	وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۲
۴/۲۸	سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	۳
۴/۴۵	رواج توزیع کالای قاچاق	۴
۴/۷۸	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۵
۵/۴۶	میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۶
۵/۶۷	دسترسی آزاد و عمومی به اطلاعات و تصمیمات مسئولان	۷
۶/۷۷	ثبات قوانین و مقررات	۸
۶/۸۷	روشن بودن قوانین و مقررات ناظر بر کسب‌وکار	۹
۷/۲۲	میزان تخصصی بودن رسیدگی به دعاوی تجاری در مراجع قضایی	۱۰
۷/۴۵	سرعت عمل و تعهد مراجع انتظامی (پلیس) در رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی	۱۱
۷/۵	احقاق حقوق قانونی در ادارات دولتی	۱۲
۷/۵۹	ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۱۳
۷/۶۶	میزان شیوع رشوه در ادارات	۱۴
۷/۷۸	میزان اعتماد به دادگاه‌های استان برای احقاق به‌موقع و منصفانه حق در دعاوی تجاری	۱۵
۷/۷۹	میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱۶
۷/۸۴	ثبات قیمت مواد اولیه	۱۷
۷/۹۱	وفای به عهد در اجرای قراردادها توسط دولت و شرکت‌های دولتی	۱۸
۸/۰۳	عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده‌شده	۱۹
۸/۰۷	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده‌شده	۲۰
۸/۴۶	اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات	۲۱

۲. ارزیابی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ از منظر محیط کسب‌وکار

۲-۱. شاخص‌های محیط کسب‌وکار

سؤالی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ مطرح است این است که کدام‌یک از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در اولویت برنامه‌ریزی قرار گرفته‌اند؟ بر اساس بند «الف» ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، دولت مکلف شده است به نحوی اقدام کند 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 ۱۳۹۸ هیچ‌گونه حکمی در راستای تحقق این هدف ملاحظه نمی‌شود. در واقع، همچنان مسائل عمرانی و زیرساختی بیش از سایر مؤلفه‌های ضروری برای امنیت سرمایه‌گذاری، به ویژه نقش نهادهای تضمین‌کننده امنیت سرمایه‌گذاری (قوه قضائیه و نیروی‌های انتظامی) در جهت دسترسی همگان به نظام قضایی کارآمد، مورد



توجه قرار گرفته است. در صورتی که چنانکه گفته شد، بر اساس نظرسنجی‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی از تشکل‌های اقتصادی سراسر کشور از تابستان ۱۳۸۹ تاکنون، همواره مؤلفه‌های مربوط به 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.

۲-۲. الگوی حمایت از تولید در محیط کسب‌وکار

فقدان الگوی حمایت از تولید، نبود سازوکار نحوه پرداخت این وجوه، فقدان اولویت‌بندی در پرداخت‌ها و مهم‌تر از همه، مشخص نبودن میزان اعتبار مورد استفاده 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. این در حالی است که 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 تخصیص منابع و بیان اولویت حمایت از بخش‌های خاص تولیدی و اشتغال، از شروط لازم در راستای افزایش اشتغال است که ضروری است در این تبصره بودجه آورده شود.

برای مثال، در تبصره «۱۸» بند «الف» برای اجرای برنامه‌های ایجاد اشتغال مولد، تثبیت اشتغال موجود، اجرای سیاست‌های بازار کار و تکمیل اجرای بند «الف» تبصره «۱۸» قانون بودجه سال ۱۳۹۷، دولت مجاز می‌شود در چارچوب مصوبات هیئت امناء، ضوابط، مقررات و اساسنامه صندوق توسعه ملی و همچنین تسهیلات بانکی ترکیب، بخشی از اعتبارات مندرج در جدول تبصره «۱۴» این قانون را در قالب وجوه اداره شده، یارانه سود، کمک بلاعوض با منابع موضوع ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی (۲) هزینه کند. به عبارتی نه تنها عملکرد سال گذشته این ماده در هاله‌ای از ابهام است، بلکه جزئیات برنامه‌های اشتغال مولد، نحوه حمایت و تثبیت آنها، بازارهای هدف، میزان تسهیلات و اولویت‌بندی در خصوص آنها و مواردی از این دست نیز در لایحه بودجه به صورت مبهم بیان شده است.

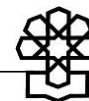
یکی از دلایل اساسی عدم رونق فعالیت‌های تولیدی در کشور، فراهم نبودن شرایط مناسب محیط کسب‌وکار و وجود موانع مختلف بر سر راه تولید است و نبود الگوی حمایت از تولید و سازوکارهای حمایتی از فعالان کسب‌وکار است؛ این ابهام و عدم شفافیت در حمایت قانونی از تولید، به ویژه در قوانین برنامه توسعه قابل مشاهده است.^۱ برای نمونه، در قانون برنامه ششم توسعه، به‌رغم تکلیف به تعیین

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، مردادماه ۱۳۹۶، صص ۶۷-۶۸.

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 شده‌اند 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» به این ترتیب ذکر شده است: «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 هیئت‌وزیران برساند». تاکنون هیچ اقدامی در این خصوص صورت نگرفته و در لایحه بودجه نیز برای عملیاتی شدن آن اشاره‌ای نشده است.

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

از آنجایی که لازم است بخش حقیقی اقتصاد و فعالان کسب‌وکار از وضعیت مالی بخش‌های دولتی از منظر مطالبات پیمانکاران از دولت و شرکت‌های دولتی مطلع باشند تا بتوانند جهت عقد قراردادهای و پیش‌بینی آینده اقتصاد برنامه‌ریزی‌های مد نظر خود را داشته باشند، در این راستا احکام مختلف «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» 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 مقرر می‌دارد دولت موظف به ارائه جدول بدهی‌ها و مطالبات دولت و شرکت‌های دولتی به مجلس است و به ویژه باید در زمان ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها، مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی خصوصی و تعاونی، مؤسسات عمومی غیردولتی، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و 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 آن 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 ۱۳۹۸ اتفاق افتاده است، صرفاً اجازه انتشار انواع اوراق طبق جدول ۶ این گزارش با عنوان اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، آن هم بدون اعلام شفاف میزان بدهی‌هاست.



۴-۲. 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 به‌گونه‌ای تنظیم شود که حجم زیادی از نقدینگی اقتصاد را به مصارف 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 ۶ ملاحظه می‌شود، در بندهای متعدد تبصره «۵» لایحه بودجه، دولت و شرکت‌های دولتی مبلغی بالغ بر ۶۷۰ هزار میلیارد ریال (بدون احتساب اوراق مالی منتشره توسط شهرداری‌ها) از طریق انتشار اوراق گوناگون (مالی اسلامی ریالی و ارزی، اسناد خزانه اسلامی و ...) را از بازار سرمایه جذب می‌کند.

به نظر می‌رسد انتشار اوراق مالی پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، به افزایش بدهی‌های دولت منجر 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. 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 مواجه خواهد کرد. در نهایت این دور ادامه‌دار خواهد بود و هر سال نسبت به سال قبلی از پایداری مالی بودجه می‌کاهد.

جدول ۶. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸

(هزار میلیارد ریال)

تبصره	بند	ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	مبلغ در قانون بودجه ۱۳۹۷	مبلغ در لایحه بودجه ۱۳۹۸
۵	«الف»	شرکت‌های دولتی	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی خود (که به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد)	منتشرکننده	۷۰	۴۵
۵	«ب»	دولت	اوراق مالی اسلامی (ریالی-ارزی)	طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها مندرج در پیوست شماره (۱)	دولت	۲۶۰	۱۲۹۰
۵	«هـ»	دولت	اسناد خزانه اسلامی	ابلاغ اعتبار و تخصیص‌های صادره توسط سازمان برنامه و بودجه از محل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مندرج در قانون بودجه	دولت	۹۵	۱۳۰
۵	«و-۱»	دولت	اسناد (اوراق) تسویه خزانه	تسویه بدهی‌های قطعی دولت تا پایان سال ۱۳۹۷ با مطالبات قطعی معوق دولت (جمعی - خرجی)	-	۳۰	۲۲۰
۵	«ز»	دولت	اسناد خزانه اسلامی (با سررسید کمتر از یک سال)	استمرار جریان پرداخت‌های خزانه‌داری کل کشور- صرف تخصیص‌های ابلاغی از سوی سازمان برنامه و بودجه (با اولویت اعتبارات استانی)	دولت	۱۰۰	۱۰۰
۵	«ح»	دولت	اوراق مالی اسلامی	پرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸	دولت	۵۰	۵۰
۵	«د»	شهرداری‌ها و سازمان‌های وابسته	اوراق مالی اسلامی (ریالی)	حداقل ۵۰٪ در قطارهای شهری	تضمین کننده ۵۰ درصد از اوراق با موضوع قطار شهری دولت (سازمان برنامه و بودجه) بوده و مابقی اوراق شهرداری‌ها هستند.	۸۰	۵۵

۱ سقف مجاز اوراق منتشره تسویه نشده از محل این بند تا پایان سال برابر ۲۹۰ هزار میلیارد ریال است.
 ۲. مازاد بر این رقم به میزان ظرفیت استفاده نشده از جزء «۱» بند «و» تبصره ۵ نیز اسناد تسویه خزانه قابل انتشار است.



تبصره	بند	ناشر	نوع اوراق	موضوع انتشار	تضمین کننده	مبلغ در قانون بودجه ۱۳۹۷	مبلغ در لایحه بودجه ۱۳۹۸
۵	«ط»	شرکت‌های تابعه وزارت نفت و صنعت	اوراق مالی اسلامی (ریالی یا ارزی)	سرمایه‌گذاری در طرح‌های نفت و گاز با اولویت میداین مشترک و طرح‌های زیربنایی و توسعه‌ای وزارت صمت (با تصویب شورای اقتصاد)	منتشرکننده	۵۰	۳۵
۵	«ی»	شرکت‌های دولتی تابعه وزارت نفت	اوراق مالی اسلامی (ریالی یا ارزی)	بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده، تسهیلات بانکی و تضامین سررسید شده و بدهی‌های سررسید شده به پیمانکاران قراردادهای بیع متقابل طرح‌های بالادستی نفت و گاز (با تصویب هیئت وزیران)	منتشرکننده	۳ میلیارد دلار	۳ میلیارد
				مجموع اوراق ریالی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)		۷۳۵	۷۲۵
				مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت و شرکت‌های دولتی		۶۵۵	۶۷۰
				مجموع اوراق ریالی انتشار یافته توسط دولت (با سررسید بیش از یک‌سال)		۴۳۵	۴۹۰
				مجموع اوراق ریالی دارای بار مالی برای دولت (با سررسید بیش از یک‌سال)		۴۵۵	۵۰۳
						-	-
						۴۷۵	۵۱۷

مآخذ: لایحه بودجه ۱۳۹۸ و قانون بودجه ۱۳۹۷.

توضیح: با توجه به اینکه حداقل ۵۰ درصد اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن و پرداخت کننده اصل و سود ۵۰ درصد اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق دارای بار مالی برای دولت بین ۵۰۳ تا ۵۱۷ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

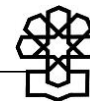
همان‌طور که در جدول ۶ آمده است، فقط دولت با انتشار اوراق مالی اسلامی (ریالی و ارزی) بابت طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای نیمه‌تمام و طرح‌های ساماندهی دانشگاه‌ها و همین‌طور بازپرداخت اصل و سود اوراق سررسید شده در سال ۱۳۹۸، سرجمع مبالغی بالغ بر حدود ۳۴ هزار میلیارد تومان را جذب می‌کند.

آنچه بر ابهام‌ها در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ می‌افزاید، نحوه پرداخت بدهی‌ها به بخش خصوصی و تسویه بدهی‌ها، به ویژه در بندهای «ج» و «د» است.

در بند «ج» مقرر شده که «اوراق فروش‌نرفته طرح‌های بندهای «الف» و «ب» این تبصره در سقف مطالبات معوق همان طرح با تأیید رئیس دستگاه اجرایی، ذی‌حساب/مدیر امور مالی 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». به نظر می‌رسد آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، فروش اوراق مزبور با قیمتی کم‌تر از ارزش اسمی اوراق توسط پیمانکاران در بازار است. به عبارت دیگر، پیمانکار برای آنکه زودتر به منابع مالی مورد نیاز خویش و طلب خود از دولت دست پیدا کند، حاضر به تنزیل اوراق در بازار با نرخی است.

آنچه در این میان اهمیت دارد، این است که کارآفرینان و فعالان اقتصادی به منظور 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 به طور غیرمستقیم بر کارآفرینی و رشد کسب‌وکارها تأثیر منفی داشته باشد. چنان‌چه 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.^۱ لذا لاجرم بودجه قوی باید پایداری مالی دولت و کشور را در میان‌مدت و با نگاهی به بلندمدت تأمین کند؛ به این معنی که برای اداره امور خود آن‌گونه استقراض نکند که در میان‌مدت نتواند (یا دولت بعدی نتواند) از عهده پس دادن آنها، بدون متوسل شدن به اقدامات خاص (برای مثال تجدید وام، افتادن در دام قرض برای قرض، ورشکستگی و...) برباید.

۱. 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، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۲۱۰، اسفندماه ۱۳۹۵، ص ۱۰.



البته باید توجه کرد که اثر برون‌رانی (Crowding out) انتشار اوراق دولتی بر سرمایه‌گذاری خصوصی با برخی سیاست‌ها قابل مدیریت و حتی خنثی‌سازی است. از جمله در صورتی که بانک مرکزی بتواند بخشی از اوراق منتشره را خریداری کند (عملیات بازار باز) و مانع از افزایش نرخ‌های بهره (سود) در بازار شود، اثر مخرب فوق کاهش می‌یابد (این سیاست در بند «م» تبصره (۵) لایحه پیش‌بینی شده است). همچنین در صورت افزایش سرمایه بانک‌ها، قدرت اعطای تسهیلات آنها افزایش می‌یابد و معضل تنگنای اعتباری تقلیل خواهد یافت. بدین منظور مثلاً هرچند افزایش سرمایه بانک مسکن در لایحه مورد توجه قرار گرفته، اما لازم است تدابیری برای افزایش سرمایه سایر بانک‌های دولتی نیز در لایحه بودجه پیش‌بینی شود.

۵-۲. وضعیت مالی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و تأثیر بر محیط کسب‌وکار

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 ۱۳۹۸، خلاصه کل منابع و مصارف بودجه شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت ارائه شده است. بر اساس این جدول، اجرای لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ شرکت‌های دولتی 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. بر اساس جدول مذکور، شرکت‌های فوق در سال آینده در حدود ۱۶/۴۹ هزار میلیارد تومان مالیات و سود سهام و ۵۰ درصد سود ویژه پس از کسر سود سهام سایر سهام‌داران و سود سهام دولت پرداخت می‌کنند؛ در حالی که از دولت ۱۷ هزار میلیارد تومان تحت عنوان اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دریافت می‌کنند. بنابراین در حدود مثبت ۳۶۰ میلیارد تومان بر پایداری بودجه دولت تأثیر 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 دولتی قصد دارند در سال آینده در حدود ۷۷/۱ هزار میلیارد تومان از تسهیلات بانکی و سایر وام‌های داخلی استفاده کنند و از طرف دیگر ۸۲/۶ هزار میلیارد تومان صرف بازپرداخت تسهیلات سال‌های قبل کنند. بنابراین به طور خالص در حدود ۵/۵ هزار میلیارد تومان بر بازار پول فشار تقاضا کم‌تر وارد می‌شود که می‌تواند نشانه مثبتی باشد.

همچنین طبق جدول ۱ پیوست ۳، شرکت‌های دولتی در سال آینده در حدود ۴۲ هزار میلیارد تومان وام خارجی دریافت و در حدود ۱۹ هزار میلیارد تومان صرف بازپرداخت وام‌های خارجی خواهند کرد. در این صورت، به طور خالص در حدود ۲۳ هزار میلیارد تومان وام خارجی جدید ایجاد خواهد شد که به بدهی‌های شرکت‌های مذکور اضافه می‌شود. بر اساس تجربه سایر کشورها، روند افزایشی بدهی‌های خارجی شرکت‌های دولتی در صورتی که قاعده‌مند نباشد، می‌تواند در آینده برای دولت و محیط کسب‌وکار مخاطره‌آمیز باشد.

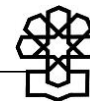
۶-۲. توجه به واگذاری‌ها و سهولت ورود به کسب‌وکارها و تشویق رقابت

دلیل وجودی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم 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 اجرای قانون عمدتاً به واگذاری شرکت‌های دولتی به عنوان 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 کم‌سابقه ناشی از رکود چندین ساله به سر 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؟

در واقع فرایند این‌گونه است که ابتدا دولت خود به طور مستقیم در زمانی شرکتی تولیدی را ایجاد می‌کند (احتمال وقوع اشتباه اول) سپس به منظور کاهش تصدیگری اقتصادی به فروش شرکت مذکور اقدام می‌کند، اما چون مشتری از بخش خصوصی نمی‌یابد، به بخش شبه‌دولتی 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 به دلیل سوءمدیریت بخش غیردولتی یا رانت‌جویی و فساد یا 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). در واقع 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 برای حمایت از تولید صورت می‌گیرد که البته عقلانیت در چنین فرایندی مشهود است.

بخش مهم اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، بهبود محیط کسب‌وکار و تسهیل فضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که متأسفانه در سال‌های اخیر مورد غفلت واقع شده است. بر این اساس ضروری است بودجه لازم جهت تسهیل محیط کسب‌وکار و اصلاح فرایندها و رویه‌های مربوط به تشکیل و توسعه کسب‌وکارها در نظر گرفته شود. این غفلت به وضوح در بندهای تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ ملاحظه می‌شود. بندهای مذکور، نشان از نگاه درآمدزایی دولت از واگذاری‌ها و تأدیه بدهی‌های دولتی داشته است و متأسفانه در تبصره‌ها در راستای تسهیل تأسیس واحدهای تولیدی جدید و تشویق رقابت، دغدغه‌ای دیده نمی‌شود و اقدامی صورت نگرفته است.

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



۲-۷. 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)

در هیچ‌یک از بندهای ماده‌واحد و پیوست ۴ لایحه بودجه (اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب برنامه)، اعتبار لازم جهت اجرای برنامه‌ها و امور مربوط به اصلاح فرایندهای اخذ مجوزهای کسب و کار و تسهیل آن دیده نشده است؛ هر چند در چند برنامه و آن هم به صورت بسیار جزئی مواردی ذکر شده، مثلاً در پیوست ۴ لایحه، ذیل ردیف وزارت امور اقتصادی و دارایی (با کد دستگاه ۱۱۰۰۰۰) برنامه‌ای با شماره ۱۰۰۳۰۱۲۰۱۱ و با عنوان «توسعه و بهبود شاخص‌های محیط کسب و کار» با اعتبار هزینه‌ای در حدود ۴ میلیارد و ۲۶۳ میلیون تومان و برنامه‌ای با شماره ۱۰۰۳۰۱۲۰۱۲ و با عنوان کلی «پایش فضای کسب و کار» با اعتبارات هزینه‌ای محدودی بالغ بر ۲ میلیارد و ۴۰۰ میلیون تومان در نظر گرفته شده است که آن هم به صراحت مشخص نشده است که در راستای هدف تسهیل مجوزها هستند.

در خصوص ماده (۲۱) قانون برنامه ششم توسعه نیز دولت مکلف شده است تا جهت توسعه فعالیت‌های صنعت بیمه و بهبود محیط کسب و کار و گسترش بخش غیردولتی در قالب ۲ بند به شرح زیر اقدام کند:

«الف) بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی، سهام دولت در شرکت‌های بیمه به استثنای 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) به منظور 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 بازگانی اقدام نماید».

تنها در جدول ۵ (درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی برحسب قسمت، بخش، بند، اجزا ۱۳۹۸) با شماره طبقه‌بندی ۳۱۰۸۰۱ با عنوان «واگذاری باقی‌مانده سهام دولت در بانک‌ها و بیمه‌ها»، مبلغی در حدود ۴۰۰ 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.

در خصوص ایجاد پنجره واحد مندرج در مواد (۷) و (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متولی نیز تنها در پیوست ۴ بخش دوم لایحه بودجه ذیل ردیف ۱۱۰۵۰۰ گمرک جمهوری اسلامی ذیل شماره ۱۳۰۵۰۲۰۱۰ آن هم براساس بند «ج» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور که گمرک جمهوری اسلامی تنها مسئول ایجاد پنجره واحد در امور گمرکی در امر تجارت خارجی است، 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 ۱۵ میلیارد و ۴۶۲ میلیون تومان ذکر شده است. با توجه به اینکه ردپای اقدامات و برنامه‌های

مرتبط سایر دستگاه‌های مسئول مذکور در ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (وزارت صمت، اقتصاد و ...) در لایحه بودجه ۱۳۹۸ دیده نمی‌شود به نظر می‌رسد شاید تنها با ذکر عناوین طرح در قانون آن هم فقط ذکر نام گمرک جمهوری اسلامی، مجریان به دنبال رفع تکلیف بوده و اثرگذاری و هدف قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار که مستلزم تسهیل در کلیه فرایندهای مورد نیاز است، در مرتبه پایین‌تری قرار گرفته است؛ لذا لازم است نه تنها وظیفه سایر دستگاه‌های مسئول به صورت شفاف مشخص شود، بلکه گمرک جمهوری اسلامی نیز گزارش عملکردی از اعتبارات دریافتی و مصروفه ذیل برنامه فوق را ارائه دهد تا مشخص شود که آیا صرفاً برنامه‌ای تحت عنوان راهبری اجرا و توسعه، پنجره واحد (مورد نظر در مواد قانونی مذکور) ایجاد شده است و اینکه آیا در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ زیرساخت‌های لازم برای اجرایی شدن پنجره واحد و برنامه‌ریزی مشخص برای استفاده کامل فعالان کسب و کار و ذی‌نفعان از تمام مزیت‌های پنجره واحد در نظر گرفته شده است یا خیر؟

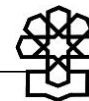
۸-۲. قانونگذاری پراکنده

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 به‌وجود آمدن پدیده‌ای با عنوان «قانونگذاری پراکنده»^۱ شده است.

در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، بند «الف» تبصره «۷» به نوعی درصدد اصلاح ماده (۳۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور برآمده است. هرچند 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 که هرچند در روند اجرای بهتر قانون مؤثر است، اما به دلیل ماهیت یک‌ساله 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. لازم به یادآوری است که این اصلاحیه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ نیز آورده شده بود.

همچنین در تبصره «۸» بند «ز» بیان شده است که عبارت «ده برابر» در متن تبصره ماده (۱۰۰) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ برای عملکرد سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ به عبارت «سی برابر» اصلاح می‌شود؛ حال آنکه حکم فوق مقرر می‌دارد: «ماده (۱۰۰): مؤدیان موضوع این فصل قانون مکلفند اظهارنامه مالیاتی مربوط به فعالیت‌های شغلی خود را در یک سال مالیاتی برای هر واحد شغلی یا برای هر محل جداگانه طبق نمونه‌ای که وسیله سازمان امور مالیاتی کشور تهیه خواهد شد تنظیم و تا آخر خردادماه سال بعد به اداره امور مالیاتی محل شغل خود تسلیم و مالیات متعلق را به نرخ مذکور در ماده (۱۳۱) این قانون پرداخت نمایند.

۱. برای توضیح این پدیده، نمونه‌های آن در نظام تقنینی و آسیب‌های آن، ر.ک.: احمد مرکزالمبری و مهدی مهدی‌زاده، «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، تابستان ۱۳۹۴، صص ۱۵۷-۱۸۴.



تبصره: سازمان امور مالیاتی کشور می‌تواند برخی از مشاغل یا گروه‌هایی از آنان را که میزان فروش کالا و خدمات سالیانه آنها حداکثر ده برابر معافیت موضوع ماده (۸۴) این قانون باشد از انجام بخشی از تکالیف از قبیل نگهداری اسناد و مدارک موضوع این قانون و ارائه اظهارنامه مالیاتی معاف کند و مالیات مؤدیان مذکور را به صورت مقطوع تعیین و وصول کند. در مواردی که مؤدی کم‌تر از یک سال مالی به فعالیت اشتغال داشته باشد مالیات متعلق نسبت به مدت اشتغال محاسبه و وصول می‌شود. حکم این تبصره مانع از رسیدگی به اظهارنامه‌های مالیاتی تسلیم شده در موعد مقرر نخواهد بود.

بدین ترتیب در لایحه بودجه، حکم عدم اجرای یک قانون دائمی و مدت‌دار درج شده است که در کل، ثبات محیط قانونی کشور را خدشه‌دار می‌کند. البته این تغییر معافیت از ده برابر به سی برابر ظاهراً شاید در ظاهر امر به دنبال حمایت از کسبه و فعالان اقتصادی باشد، اما اتفاقاً باعث افزایش مالیات‌ستانی علی‌الرأس می‌شود که به معنی عدم شفافیت بیش‌تر و امکان بروز فسادهای مرتبط بیش‌تر است.

۹-۲. مالیات‌ستانی از مشاغل

برای تحلیل آنچه در اثر افزایش درآمدهای مالیاتی دولت رخ می‌دهد، لازم است تا اجزای درآمدی دولت از مالیات‌ها را به دقت بررسی کرد؛ قسمت عمده درآمدهای مالیاتی دولت از پنج بخش عمده تشکیل شده است: **الف)** مالیات اشخاص حقوقی (که شامل مالیات علی‌الحساب اشخاص حقوقی دولتی، وصول ماهیانه یک‌دوازدهم رقم، مالیات عملکرد شرکت‌های دولتی، مالیات نهادها و بنیادهای انقلاب اسلامی، مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی و مالیات شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آستان قدس رضوی) و عدد عمده آن مربوط به مالیات اشخاص حقوقی غیردولتی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ به مبلغ حدود ۲۴ هزار و هفتصد میلیارد تومان که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ با رقم حدود ۲۳ هزار و ششصد میلیارد تومان تقریباً هزار و صد میلیارد تومان افزایشی بوده است.

ب) مالیات بر درآمدها که عمده آن شامل مالیات حقوق کارکنان بخش عمومی با حدود ۱۲/۷۴ درصد رشد و مالیات حقوق کارکنان بخش خصوصی با حدود ۱۱ درصد رشد و مالیات مشاغل که با حدود ۶۱ درصد رشد داشته است. به عبارتی کل مالیات بر درآمدها در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۷ رشدی در حدود ۲۷/۴۳ درصد را نشان می‌دهد.

ج) مالیات بر ثروت (عمده آن شامل مالیات نقل و انتقال سرقفلی با حدود ۱۷/۳۲ درصد رشد).

د) مالیات بر واردات با کاهشی حدود ۷/۵ درصدی مواجه است که (عمده آن شامل حقوق ورودی سایر کالاها (موضوع بند «ب» ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرک) در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ عددی بالغ بر ۲۷,۴۴۸ میلیارد تومان است که نسبت به عدد ۲۴,۶۳۸ میلیارد تومان در قانون بودجه سال ۱۳۹۷ از رشدی معادل ۱۱/۴ درصدی برخوردار بوده است؛ لکن آن چیزی که جالب توجه است لحاظ شدن مبلغ درآمدی صفر برای حقوق ورودی خودرو است که در قانون بودجه سال ۱۳۹۷

عددی بالغ بر ۴۲۰۰ میلیارد تومان برای آن در نظر گرفته بودند. این امر نشان‌دهنده ممنوعیت واردات خودرو برای سال ۱۳۹۸ است و همین عامل علت کاهشی بودن درآمد ناشی از مالیات بر واردات است. (ه) مالیات بر کالاها و خدمات (عمده آن شامل ارزش افزوده) که در ردیف ۱۱۰۵۱۲ در لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ با عدد ۳۸,۹۹۶ میلیارد تومان نسبت به مالیات ارزش افزوده در قانون سال ۱۳۹۶ با عدد ۳۲,۴۱۶ میلیارد ریال از حدود ۲۰ درصد رشد برخوردار است.

نکات زیر در تحلیل اعداد عمده درآمدهای مالیاتی، به ویژه درآمدهای ناشی از مالیات بر واردات و بالاخص 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 ۱۳۹۸ نسبت به ارقام وصولی ۸ ماهه اول سال ۱۳۹۷ و تعمیم آن برای ۸ ماهه سال ۱۳۹۸ است که این مقایسه نیز نشان از بیش‌برآوردی درآمدهای مالیات وصولی دارد.

جدول ۷. ترکیب درآمدهای عمومی مالیاتی و اجزای اصلی آن در سال‌های ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۷

(میلیارد ریال - درصد)

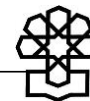
۱۳۹۸		۱۳۹۷			۱۳۹۶		
درصد تحقق	پیش‌بینی عملکرد*	لایحه*	پیش‌بینی عملکرد***	عملکرد ۸ ماهه**	مصوب*	عملکرد*	
۹۷	۳۶۰۰۰۰ (۱۴)	۳۶۹۶۶۵ (۱۷)	۳۱۵۰۰۰ (۷۷)	۱۵۹۰۹۹ (۵۹)	۴۰۶۳۲۷ (۹)	۳۷۳۸۸۷ (۱۸)	مالیات اشخاص حقوقی
۹۶	۲۳۷۰۰۰ (۲۵)	۲۴۷۱۶۰ (۳۱)	۱۸۹۰۰۰ (۹۷)	۱۱۸۲۴۶ (۹۱)	۱۹۳۹۵۸ (۲۵)	۱۵۴۷۳۹ (۴)	مالیات بر درآمد
۱۰۰	۴۰۹۵۴ (۱۴)	۴۰۹۵۴ (۱۴)	۳۶۰۰۰ (۱۰۵)	۲۳۶۴۷ (۱۰۲)	۳۴۹۰۶ (۲۲)	۲۸۶۶۵ (۷)	مالیات بر ثروت
۹۷	۶۳۷۹۵۴ (۱۸)	۶۵۷۷۷۹ (۲۲)	۵۴۰۰۰۰ (۸۵)	۳۰۰۹۹۱ (۷۱)	۶۳۵۱۹۱ (۱۴)	۵۵۷۲۹۱ (۱۳)	مستقیم
۹۲	۵۶۰۰۰۰ (۲۲)	۶۰۸۸۱۷ (۳۲)	۴۶۰۰۰۰ (۹۳)	۲۸۰۹۹۳ (۸۵)	۴۹۳۴۸۳ (۲۲)	۴۰۵۷۹۳ (۱۹)	مالیات بر کالا و خدمات
۱۰۰	۲۶۹۰۰۰ (-۹)	۲۶۹۱۵۰ (-۹)	۲۹۵۰۰۰ (۱۰۱)	۹۱۵۴۷ (۴۷)	۲۹۲۱۰۰ (۲۹)	۲۲۶۷۱۵ (۲۴)	مالیات بر واردات
۹۴	۸۲۹۰۰۰ (۱۰)	۸۷۷۹۶۷ (۱۶)	۷۵۵۰۰۰ (۹۶)	۳۷۲۵۴۰ (۷۱)	۷۸۵۵۸۳ (۲۵)	۶۲۶۸۹۶ (۲۰)	غیرمستقیم
۹۶	۱۴۶۶۹۵۴ (۱۳)	۱۵۳۵۷۴۶ (۱۹)	۱۲۹۵۰۰۰ (۹۱)	۶۷۳۵۳۱ (۷۱)	۱۴۲۰۷۷۴ (۲۳)	۱۱۵۸۳۸۱ (۱۴)	کل

مأخذ: گزارش‌های عملکرد مالی دولت در سال‌های مختلف.

* ارقام داخل پرانتز در هر مورد رشد نسبت به عملکرد سال قبل را نشان می‌دهد.

** ارقام داخل پرانتز در این ستون درصد تحقق نسبت به مصوب هشت‌دوازدهم است.

*** ارقام داخل پرانتز در این ستون پیش‌بینی درصد تحقق است.



۲. آنچه برای محیط کسب و کار در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی حائز اهمیت است و نیاز به شفاف‌سازی دارد، علل افزایش درخواست وصول درآمدهای مالیاتی در دوره رکود چندساله اقتصاد ایران است. آیا میزان برآورد افزایشی درآمدهای مالیاتی قرار است فقط از فعالان و شاغلین فعلی که شناسایی شده‌اند و در سال ۱۳۹۷ مالیات داده‌اند دریافت شود یا قسمتی از این افزایش درآمد مالیاتی قرار است از کسانی که تاکنون مالیاتی از آنها دریافت نمی‌شده و طبق قوانین شناسایی خواهند شد دریافت خواهد شد؟ این ابهام نیاز به رفع و حتی مقرر مجزا در قانون بودجه دارد.

۳. نتایج بررسی‌ها در مورد پتانسیل مالیاتی جالب توجه است. بررسی‌ها نشان می‌دهد اقتصاد ایران تقریباً نیمی از پتانسیل مالیاتی خود را استفاده نمی‌کند.^۱ به عبارت دقیق‌تر، طی بیش از دو دهه، متوسط تلاش مالیاتی (به معنای نسبت مالیات جمع‌آوری شده به میزان قابل جمع‌آوری)^۲ بین ۵۰ تا ۶۰ درصد بوده است. این موضوع دلایل بسیاری دارد از جمله آنکه مثلاً برخی بخش‌ها (مثلاً کشاورزی) یا برخی از مؤسسات و سازمان‌ها یا برخی اقشار (مثلاً هنرمندان سینما یا خوانندگانی که کنسرت برگزار می‌کنند و...) یا مناطق آزاد معاف از تمام یا برخی انواع مالیات هستند، عده‌ای از فعالان اقتصادی حق مردم را نمی‌دهند (فرار مالیاتی وجود دارد)، سیستم‌های اطلاعاتی کافی برای مالیات‌ستانی وجود ندارد و اینکه تنوع پایه‌های مالی متعارف در اقتصاد ایران کافی نیست و برخی مالیات‌ها که می‌تواند گرفته شود، اخذ نمی‌شود.

۴. در هر حال وابستگی بیش‌تر بودجه به درآمدهای پایدار و به ویژه مالیات‌ها در زمان خود پایداری مالی لازم را برای بودجه و اقتصاد کلان حاصل می‌کند؛ اما باید دقت داشت که در سال‌های گذشته بسیاری از فعالان و افراد جامعه یا اصلاً مالیاتی نداده‌اند و یا متناسب با استفاده از فضای کلان اقتصاد و درآمدهای مکتسبه خود، مالیات به اندازه‌ای پرداخت نکرده‌اند؛ همواره حقوق‌بگیران مشخص و معلوم بخش عمومی و خصوصی و فعالان سالم کسب و کار دارای مجوز، همیشه در دسترس‌ترین افراد در زمینه اخذ مالیات‌ها هستند. این امر که هر گروه و یا فردی که فعالیت اقتصادی دارد و البته مالیات لازم را به دلایل مختلف (عدم استفاده از دستگاه‌های کارتخوان، عدم مشخص بودن آدرس دقیق محل فعالیت، فعالیت در قالب عدم دریافت مجوزهای مرجع و ...) پرداخت نمی‌کند، خود عامل مخفی بر محیط کسب و کار است. این پدیده، زمینه بدبینی به نظام مالیاتی کشور را فراهم می‌کند.

۵. بنابراین رویکرد نظام مالیاتی باید به گونه‌ای باشد که از طرفی همچون ایجاد پایه‌های جدید مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و ... بتواند درآمد مالیاتی را افزایش دهد.

۶. در حال حاضر بر اساس قوانین و مقررات مالیاتی کشور و برآوردهای سازمان مالیاتی، حدود ۵۰۰ هزار میلیارد ریال معافیت‌های مالیاتی در کشور وجود دارد که ساماندهی برخی از آنها می‌تواند به افزایش

۱. توحید آتشبار، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور؛ ۲. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۰، دی‌ماه ۱۳۹۷، صص ۴۳-۴۴.
۲. و نه به معنای نسبت تحقق به پیش‌بینی تحقق.

درآمد مالیاتی و کاهش نرخ مالیات بر شرکت‌ها کمک شایانی کند. گفتنی است سهم مالیات بر سود شرکت‌ها در ایران از کل درآمدهای مالیاتی در مقایسه با دیگر کشورها بسیار بیش‌تر است که طبعاً این مسئله باعث آسیب به فضای کسب‌وکار و تولیدکنندگان می‌شود و در نهایت رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد سهم این مالیات از مالیات‌های مستقیم بالغ بر ۶۳ درصد و از کل درآمدهای مالیاتی حدود ۳۷ درصد است؛ این در شرایطی است که سهم این مالیات در کشورهای عضو OECD به طور متوسط کم‌تر از ۱۰ درصد درآمدهای مالیاتی است و حتی در برخی از کشورها این مقدار کم‌تر از ۶ درصد است. بدون‌شک علاوه بر وضع پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر مجموع درآمد، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی می‌تواند به این مهم کمک کند.^۱

۷. به دلیل ضعف سازوکارهای قانونی و عدم اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی به یکدیگر، توان اخذ مالیات واقعی بسیاری از مشاغل در کشور امکانپذیر نیست. برای مثال در حوزه سلامت این مسئله بسیار برجسته است؛ کارشناسان این حوزه مقدار واقعی مالیات پزشکان را حداقل حدود ۶۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین می‌زنند، اما سازمان امور مالیاتی مالیات پزشکان را حدود ۷۰۰ میلیارد تومان در سال تخمین زده است. این در حالی است که بسیاری از کارکنان بخش دولتی و خصوصی که معمولاً قشر ضعیف‌تری در جامعه هستند مالیات‌های خود از جمله مالیات حقوق را به طور کامل پرداخت می‌کنند. با توجه به این مسئله ایجاد سازوکاری برای اخذ مالیات از مشاغل و جلوگیری از فرار مالیاتی آنها ضروری به نظر می‌رسد.^۲

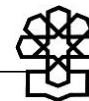
۸. از جمله راهکارها جهت اصلاح نظام مالیاتی کشور، کاهش فرار مالیاتی و به تبع افزایش درآمدهای مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است. مالیات بر مجموع درآمد^۳ مالیات از مجموع جریان‌های درآمدی است که افراد از منابع مختلف درآمدی به دست می‌آورند؛ در واقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. برای این نوع مالیات می‌توان نرخ‌های مالیاتی در ساختارهای تصاعدی، تناسبی و تنازلی را در نظر گرفت؛ در این ساختارها به ترتیب با افزایش سطح درآمد، نسبت مالیات به درآمد (نرخ متوسط مالیات) افزایش، ثابت و کاهش می‌یابد. هریک از این ساختارها مزایا و معایبی را به دنبال دارند، اما نرخ‌های تصاعدی بیش‌ترین اثر را بر توزیع درآمد دارد و به کاهش شکاف طبقاتی منجر می‌شود.^۴

۱. برگرفته از گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۳. منابع بودجه (ویرایش اول)، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، دی‌ماه ۱۳۹۷.

۲. همان، ص ۲۷.

3. Personal Income Tax (PIT)

۴. همان، ص ۲۷.



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 ممنوعیت‌های ناگهانی و ...) و رویه‌های اجرایی و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از طرف وزارتخانه‌ها، بانک مرکزی و گمرک است؛ کاری که در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷ متأسفانه مکرراً انجام شد و تولیدکننده و حتی صادرکنندگان ایرانی را با مشکلات مضاعف مواجه کرده است. لازم است دولت حین اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۸، به این مهم توجه کند.
۲. دولت نه تنها 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 سال ۱۳۹۸ پایبندی کاملی نداشته است.
۳. آنچه برای محیط کسب‌وکار در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی حائز اهمیت است و نیاز به شفاف‌سازی دارد، علل افزایش درخواست وصول درآمدهای مالیاتی در دوره رکود چندساله اقتصاد ایران است. آیا میزان برآورد افزایشی درآمدهای مالیاتی قرار است فقط از فعالان و شاغلان فعلی که شناسایی شده‌اند و در سال ۱۳۹۷ مالیات داده‌اند دریافت شود یا قسمتی از این افزایش درآمد مالیاتی قرار است از کسانی که تاکنون مالیاتی از آنها دریافت نمی‌شده و طبق قوانین شناسایی خواهند شد دریافت خواهد شد؟ این ابهام نیاز به رفع و حتی مقرر مجزا در قانون بودجه دارد. لذا ایجاد سازوکاری برای اخذ مالیات از مشاغل و جلوگیری از فرار مالیاتی آنها از طریق تقویت سازوکارهای قانونی و اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی به یکدیگر ضروری به نظر می‌رسد.
۴. باید دقت داشت که در سال‌های گذشته بسیاری از فعالان و افراد جامعه یا اصلاً مالیاتی نداده‌اند و یا متناسب با استفاده از فضای کلان اقتصاد و درآمدهای مکتسبه خود، مالیات به اندازه‌ای پرداخت نکرده‌اند؛ همواره حقوق‌بگیران مشخص و معلوم بخش عمومی و خصوصی و فعالان سالم کسب‌وکار دارای مجوز، همیشه در دسترس‌ترین افراد در زمینه اخذ مالیات‌ها هستند. این امر که هر گروه و یا فردی که فعالیت اقتصادی دارد و البته مالیات لازم را به دلایل مختلف (عدم استفاده از دستگاه‌های کارتخوان، عدم مشخص بودن آدرس دقیق محل فعالیت، فعالیت در قالب عدم دریافت مجوزهای مرجع و ...) پرداخت نمی‌کند، خود عامل مخلی بر محیط کسب‌وکار است. این پدیده، زمینه بدبینی به نظام مالیاتی کشور را فراهم کند. از جمله راهکارها جهت اصلاح نظام مالیاتی کشور، کاهش فرار مالیاتی و به تبع افزایش درآمدهای مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است. در واقع پایه مالیاتی در این نوع مالیات منابع درآمدی فرد از قبیل حقوق و دستمزد، سود، بهره، اجاره، عایدی سرمایه، پرداخت‌های انتقالی دولت، درآمد مشاغل و ... را شامل می‌شود. برای این نوع مالیات می‌توان نرخ‌های مالیاتی در ساختارهای تصاعدی،

تناسبی و تنازلی را در نظر گرفت؛ در این ساختارها به ترتیب با افزایش سطح درآمد، نسبت مالیات به درآمد (نرخ متوسط مالیات) افزایش، ثابت و کاهش می‌یابد.

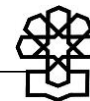
۵. محیط مالی، مهم‌ترین مؤلفه محیط کسب‌وکار است و ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی تأثیر قابل توجهی بر نامساعد شدن محیط مالی دارد. کسری بودجه دولت و شرکت‌های دولتی، سبب افزایش انتشار اوراق بدهی می‌شود و این امر در صورتی که بدون تمهید مقدماتی نظیر افزایش سرمایه بانک‌ها و عملیات بازار باز صورت گیرد، سبب کاهش منابع مالی در دسترس کارآفرینان و تخریب شدن محیط مالی کسب‌وکار شده که می‌تواند بر تولید و درآمد مالیاتی سال‌های آتی اثر منفی بگذارد.

۶. بر اساس گزارش‌های داخلی و خارجی محیط کسب‌وکار در رابطه با وضعیت ایران، نظیر گزارش‌های «پایش محیط کسب‌وکار» اتاق ایران و «رقابت‌پذیری جهانی» مجمع جهانی اقتصاد، مؤلفه‌های دسترسی واحدهای تولیدی به منابع مالی و ثبات اقتصادی از جمله مهم‌ترین اولویت‌ها در محیط کسب‌وکار ایران هستند. با توجه به آنچه در گزارش توضیح داده شد، متأسفانه دولت در تنظیم بودجه سال ۱۳۹۸، اقدام خاصی در جهت هدف بهبود محیط کسب‌وکار در ایران انجام نداده است.

۷. تنها ۱۰ درصد از بدهی‌های دولت به صورت اوراق بهادار است. لذا بخش غیر اوراقی بدهی‌های دولت نیز نیاز به توجه بیشتری دارد. بخشی از بدهی‌های غیر اوراقی دولت به دلیل عدم ایفای تعهدات دولت ایجاد شده است. این بدهی‌ها از آن جهت که بدون سررسید بوده و به طور معمول به آن سود تعلق نمی‌گیرد روش بسیار جذاب‌تری برای تأمین مالی دولت است اما به دلیل عدم شفافیت ارقام بدهی‌ها و نیز عدم ایفای به موقع تعهدات توسط دولت و شرکت‌های دولتی مخل محیط کسب‌وکار است. بخش بدهی‌های غیر اوراقی دولت نیز از آن جهت که بعضاً خارج از قوانین و مقررات ایجاد می‌شوند نیازمند توجه ویژه برای کنترل مجاری ایجاد آن هستند. به منظور مسدودسازی مجاری ایجاد بدهی‌های غیر اوراقی دولت لازم است تا تبصره‌های بدهی‌ساز قانون بودجه اصلاح شوند. همچنین واقعی‌سازی ارقام درج‌شده در جداول نظیر اعتبار تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌تواند تا حد زیادی از بدهی‌سازی دولت جلوگیری کند.

۸. 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 دربر خواهد 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 به‌وجود آمدن پدیده‌ای با عنوان «قانونگذاری پراکنده» شده است. این امر از آن جهت که ثبات قوانین و پیش‌بینی‌پذیری محیط‌های کاری را برای فعالان کسب‌وکار مختل می‌سازد، در طول زمان ممکن است باعث عدم اعتماد فعالان به تصمیمگیران و عدم امکان پیاده‌سازی اقدامات توسعه‌ای آنها بشود.

۹. ضرورت دارد اولویت‌بندی در راستای تسهیل فرآیندهای کسب‌وکار را مد نظر قرار داد. به عنوان مثال، می‌توان برای یک سال بودجه بیشتری را به نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت (مانند دادرها



و کلانتری‌ها) داد و زیرساخت‌های جدید در اولویت‌های بعد قرار گیرد. به این لحاظ پیشنهاد می‌شود در تصویب لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ و سال‌های بعد، از افزایش بودجه نهادهای تضمین‌کننده امنیت سرمایه‌گذاری و حقوق مالکیت (مانند دادگاه‌ها و پاسگاه‌های انتظامی) و نیز تقویت سخت‌افزار و نرم‌افزار این نهادها، قویاً حمایت شود.

منابع و مأخذ

۱. احمدیان، مریم. گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار: ۱. عملکرد دولت در کاهش رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی (گزارش نظارتی ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲، ۱۳۹۵.
۲. احمدیان، مریم. وضعیت ایران در آخرین گزارش رقابت‌پذیری جهانی (۲۰۱۶-۲۰۱۷)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۱۰۷، آبان‌ماه ۱۳۹۵.
۳. آتشبار، توحید. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور؛ ۲. بودجه به زبان ساده، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۶۲۲۰، دی‌ماه ۱۳۹۷.
۴. جوادی، شاهین و 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.
۵. جوادی، شاهین. الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. محیط اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، ۱۳۹۵.
۶. 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.
۷. جوادی، شاهین. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور؛ ۵۹. تأثیر ناپایداری مالی بودجه بخش دولتی بر محیط مالی کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی)، شماره مسلسل ۱۵۳۱۰، اسفندماه ۱۳۹۵.
۸. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۷، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۷.
۹. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۸.
۱۰. سیاح، سیدامیر. «آموزه‌های ۱۶ دوره ارزیابی فصلی محیط کسب‌وکار در ایران طی پاییز ۱۳۸۹ تا تابستان ۱۳۹۳»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، ش ۸۵، بهار ۱۳۹۵.
۱۱. سیاح، سیدامیر و ایمان، تهرانی. پایش امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۷ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، دی‌ماه ۱۳۹۷، شماره مسلسل ۱۶۱۸۷.
۱۲. سیاح، سیدامیر و ایمان، تهرانی. پایش امنیت سرمایه‌گذاری در زمستان ۱۳۹۷ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۰۶۱، شهریورماه ۱۳۹۷.
۱۳. سیاح، سیدامیر و دیگران. «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و نماگرها (ویرایش اول)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۸۵۲، اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۷.

۱۴. فاطمی، محمدحسین و دیگران. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۳. منابع بودجه (ویرایش اول)، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، دی‌ماه ۱۳۹۷.
۱۵. مرکزالمیری، 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.
۱۶. مرکزالمیری، احمد. گزارش نظارتی درباره اجرای قوانین مربوط به محیط کسب‌وکار؛ ۵. ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار و دفتر پایش و بهبود محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۱۳۰، آبان‌ماه ۱۳۹۷.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۲۷۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۶۴. الزامات بهبود محیط کسب و کار

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

تهیه و تدوین: ایمان تهرانی

ناظران علمی: سیدعلی روحانی، سیدامیر سیاح، شاهین جوادی

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: احمد مرکزالمیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب و کار

۲. کسری بودجه

۳. بدهی دولت

۴. بار مالیاتی

۵. محیط مالی

۶. پایداری مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۰/۳۰