

دوره دهم - سال چهارم

تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۹/۱۸

شماره چاپ: ۱۷۱۲

شماره ثبت: ۶۸۷

**بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
۶۳. تصویر محیط کسب و کار در آستانه تصویب
بودجه و برخی آثار بودجه بر مؤلفه‌های محیط
کسب و کار**

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۶۸۹۴

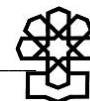
بهمن ماه ۱۳۹۸

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر مطالعات اقتصادی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱- وضعیت کلی محیط کسب و کار در ایران
۳	۱-۱- شاخص ملی محیط کسب و کار
۷	۱-۲- شاخص ملی امنیت سرمایه گذاری
۹	۱-۳- شاخص انجام کسب و کار بانک جهانی
۱۱	۱-۴- شاخص رقابت پذیری جهانی
۱۳	۱-۵- شاخص بین المللی حقوق مالکیت
۱۵	۲- بررسی بودجه برنامه های محیط کسب و کار و جذب سرمایه گذاری در لایحه
۱۵	۲-۱- اعتبارات تخصیص یافته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ برای بهبود محیط کسب و کار
۱۵	۲-۱-۱- برنامه های بهبود محیط کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی
۱۷	۲-۱-۲- برنامه بهبود محیط کسب و کار وزارت صنعت، معدن، تجارت
۱۸	۲-۱-۳- برنامه حمایت از بهبود فضای کسب و کار فرهنگی و هنری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۹	۲-۱-۴- برنامه های تشویق و جذب سرمایه گذاری خارجی
۲۱	۲-۲- تأثیر بودجه بر برخی مؤلفه های اثرگذار بر محیط کسب و کار ایران
۲۲	۲-۲-۱- اثر نامطلوب انتشار اوراق مالی دولتی بر محیط مالی کسب و کار
۲۵	۲-۲-۲- فشار مالیاتی بر کسب و کارهای موجود در شرایط رکودی به جای تعریف پایه مالیاتی جدید
۲۷	۲-۲-۳- ناکارآمدی واگذاری ها در جهت تسهیل ورود کسب و کارها و تشویق رقابت
۲۸	۲-۲-۴- اهمیت رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور
۲۹	جمع بندی و پیشنهادها
۳۱	منابع و مأخذ



بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور
۶۳. تصویر محیط کسب و کار در آستانه تصویب بودجه و
برخی آثار بودجه بر مؤلفه‌های محیط کسب و کار

چکیده

در این گزارش، علاوه بر ارائه تحلیلی از محیط کسب و کار با توجه به آخرین اطلاعات در دسترس در زمینه شاخص‌های بین‌المللی و داخلی از جمله شاخص ملی محیط کسب و کار، شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران، شاخص رقابت‌پذیری جهانی، شاخص انجام کسب و کار بانک جهانی و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، عمده‌ترین برنامه‌ها و اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در خصوص مسئله بهبود محیط کسب و کار مورد واکاوی قرار گرفته است. بر همین اساس پیشنهادهایی برای بهبود وضعیت محیط کسب و کار و اصلاح لایحه بودجه در سال ۱۳۹۹ ارائه شده که خلاصه آنها عبارتند از:

- پایبندی دولت به ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی و پرهیز اکید از تغییرات ناگهانی و غافلگیرکننده قوانین، مقررات (از جمله تعرفه‌های واردات و ممنوعیت‌های ناگهانی و ...)، رویه‌های اجرایی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های صادره از دستگاه‌های اجرایی در حین اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۹.
- در نظر گرفتن تبعات منفی انتشار اوراق مالی بر محیط مالی کسب و کار و توجه به تأمین مالی واحدهای تولیدی، بدین‌منظور باید اصلاحات ساختاری بودجه خصوصاً اصلاح ساختار بخش دولتی در دستور کار قرار گیرد؛ به‌طوری که هزینه‌های دولت به حدود درآمدهای قابل دسترس و قابل برنامه‌ریزی برای دولت محدود شود.
- رعایت و پیاده‌سازی هرچه سریع‌تر الگوی حمایت از تولید و لزوم داشتن برنامه برای بهبود واقعی محیط کسب و کار،
- مالیات‌ستانی عادلانه و کاهش فشار مالیات بر کسب و کارها در شرایط رکودی. رویکرد نظام مالیاتی باید به‌گونه‌ای باشد که با ایجاد پایه‌های جدید مالیاتی، جلوگیری از فرار مالیاتی، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی و ... بتواند درآمد مالیاتی را افزایش دهد.
- اصلاح رویه واگذاری‌ها با هدف تسهیل ورود واحدهای تولیدی جدید و تشویق رقابت،
- در اولویت قرار دادن بودجه زیرساخت‌های نرم محیط کسب و کار (مانند نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت از جمله قوه قضائیه و نیروی انتظامی) در مقابل زیرساخت‌های سخت (از جمله تأمین آب، برق و حمل‌ونقل).

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 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.

محیط مساعد کسب‌وکار به‌عنوان 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 الکترونیک 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 ۱۳۹۹ 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 کند.

در این گزارش به تحلیل وضعیت کلی محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۸ براساس شاخص ملی محیط کسب‌وکار، شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران، شاخص رقابت‌پذیری جهانی، شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت پرداخته شده است و از آنجا که بودجه به مثابه ابزار سیاست مالی دولت از طریق تأثیر بر مؤلفه‌های مهم محیط کسب‌وکار بر فرایند کارآفرینی و کسب‌وکار اثر می‌گذارد، در ادامه لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ 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 برخی توصیه‌های سیاستی و پیشنهادهای عملیاتی برای بهبود محیط کسب‌وکار برای سال ۱۳۹۹ ارائه شده است.



۱. وضعیت کلی محیط کسب و کار در ایران

در حال حاضر حداقل دو مطالعه مستقل و مستمر علمی و چندین مطالعه بین‌المللی، وضعیت محیط کسب و کار در ایران را می‌سنجند و به صورت گزارش‌های دوره‌ای فصلی یا سالیانه منتشر می‌کنند. دو شاخص معتبر داخلی، گزارش‌های «شاخص ملی محیط کسب و کار» و «شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران» هستند که اولی توسط اتاق ایران و دومی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌طور فصلی تهیه می‌شوند و هر دو وضعیت استان‌های کشور را باهم مقایسه می‌کنند. شاخص‌های رقابت‌پذیری جهانی (مجمع جهانی اقتصاد)، انجام کسب و کار (بانک جهانی) و حقوق مالکیت (اتحادیه حقوق مالکیت) به‌طور سالیانه منتشر می‌شوند و هر سال وضعیت ایران را نسبت به دیگر کشورها محاسبه و اعلام می‌کنند. مجموعه شاخص‌ها تصویری نامطلوب از وضعیت محیط کسب و کار در کشور را نشان می‌دهند.

۱-۱. شاخص ملی محیط کسب و کار

شاخص ملی محیط کسب و کار در ایران در تابستان ۱۳۹۸، کمیته ۶/۰۷ (از ۱۰ و ده بدترین وضعیت) بوده است و سه مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات»، «دشواری تأمین مالی از بانک‌ها» و «بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار» به ترتیب نامناسب‌ترین و سه مؤلفه «محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز، گازوئیل و ...)»، «محدودیت دسترسی به آب» و «محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت» به ترتیب مناسب‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب و کار کشور در تابستان ۱۳۹۸ بوده‌اند. در این مطالعه محیط مالی با کمیته ۸/۵۸ (۱۰ بدترین) بدترین و محیط جغرافیایی با کمیته ۵/۲۸ بهترین ارزیابی را به خود اختصاص داده‌اند.^۱ بدین ترتیب، در نیمه اول سال ۱۳۹۸ همچنان محیط مالی نامناسب از منظر ارزیابی فعالان اقتصادی بزرگ‌ترین مشکل در محیط کسب و کار اقتصاد کشور محسوب می‌شود و چنانچه نظام تأمین مالی اصلاحات فراگیر و عمیقی صورت نگیرد، این وضع ادامه خواهد داشت.

جدول ۱، ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۸ مؤلفه محیط کسب و کار به تفکیک بخش‌های اقتصادی در تابستان ۱۳۹۸ (از بهترین به بدترین در کل) در ایران را نشان می‌دهد.

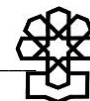
۱. اتاق بازرگانی، صنایع، معدن و کشاورزی ایران (معاونت اقتصادی)، «پایش ملی محیط کسب و کار ایران تابستان ۱۳۹۸»، مهرماه ۱۳۹۸، دوره ۱۲.

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
۳/۰۷	۳/۳۹	۴/۱۴	۳/۳۰	محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی (برق، گاز و گازوئیل)
۳/۰۲	۳/۶۰	۴/۰۴	۳/۳۵	محدودیت دسترسی به آب
۳/۴۸	۳/۵۶	۳/۸۳	۳/۵۴	محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت
۴/۰۱	۳/۸۴	۳/۸۵	۳/۹۳	نحوه استقبال مشتریان از نوآوری در ارائه خدمات و محصول
۵/۲۸	۵/۱۴	۵/۲۷	۵/۲۲	تمایل عمومی به کالاهای خارجی و بی‌ رغبتی به کالای ایرانی
۵/۲۰	۵/۳۱	۵/۰۸	۵/۲۳	کمبود نیروی ماهر
۵/۴۹	۵/۲۸	۵/۹۵	۵/۴۵	ضعف نظام توزیع و مشکل در رساندن محصول به بازار
۵/۶۶	۵/۵۳	۵/۱۰	۵/۵۶	کمبود تقاضا در بازار
۵/۷۰	۵/۶۰	۵/۵۴	۵/۶۵	بی‌تعهدی طرف‌های قرارداد و معامله به اجرای تعهدات و...
۵/۷۳	۵/۶۶	۵/۵۵	۵/۶۸	ضعف زیرساخت‌های حمل‌ونقل (جاده‌ای، ریلی، هوایی و...)
۵/۸۴	۵/۸۰	۵/۹۰	۵/۸۳	فقدان ارتباط مناسب میان عوامل تأمین مواد اولیه، تولید و عرضه یک محصول در بازار
۵/۷۷	۶/۰۱	۵/۹۸	۵/۸۹	کمبود فناوری‌های نوین و تجهیزات مورد نیاز
۶/۲۵	۶/۵۱	۶/۳۹	۶/۳۷	رویه‌های سختگیرانه اداره‌های کار و بیمه تأمین اجتماعی برای مدیریت نیروی انسانی
۶/۳۷	۶/۳۹	۶/۲۹	۶/۳۷	کارگری عمومی و ضعف فرهنگ کار در جامعه
۶/۳۶	۶/۵۶	۶/۴۱	۶/۴۴	برداشت سلیقه‌ای از قوانین و مقررات توسط مأموران محیط زیست، شهرداری، گمرک، بهداشت و ...
۶/۶۱	۶/۳۲	۶/۶۱	۶/۵۰	عرضه کالاها و محصولات قاچاق در بازار ایران
۶/۵۱	۶/۵۹	۶/۵۲	۶/۵۴	فقدان یا شفاف نبودن آمار و اطلاعات مورد نیاز برای فعالیت اقتصادی
۶/۶۴	۶/۵۰	۶/۹۸	۶/۶۱	دخالت‌های غیرمنطقی نهادهای حاکمیتی در تعیین قیمت‌ها
۶/۶۰	۶/۷۹	۶/۵۷	۶/۶۷	ضعف دادگاه‌ها در رسیدگی به شکایات و پیگرد مؤثر متجاوزان به حقوق دیگران
۶/۷۵	۶/۶۶	۶/۳۰	۶/۶۸	رویه‌های ناعادلانه ممیزی و دریافت مالیات
۶/۷۸	۶/۶۰	۷/۱۰	۶/۸۳	فساد و سوءاستفاده افراد از مقام و موقعیت اداری
۶/۷۴	۶/۷۸	۶/۶۰	۶/۸۴	وجود انحصار، امتیاز یا هر نوع رانت به رقبای بازار
۶/۷۶	۶/۷۷	۶/۸۳	۶/۸۷	موانع در فرآیندهای اداری و اخذ مجوزهای کسب و کار
۶/۸۴	۶/۷۷	۶/۵۷	۶/۸۹	وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار
۶/۹۳	۶/۹۸	۶/۹۹	۶/۹۶	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار
۷/۳۸	۷/۷۰	۷/۰۴	۷/۴۸	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی
۷/۴۲	۷/۶۶	۷/۹۱	۷/۵۶	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها
۸/۰۹	۸/۲۷	۸/۱۸	۸/۱۷	غیرقابل پیش‌بینی بودن تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات
۵/۹۸	۶/۰۱	۶/۰۴	۵/۹۹	شاخص ملی محیط کسب و کار (برآیند همه مؤلفه‌ها)

مأخذ: پایش ملی محیط کسب و کار ایران، تابستان ۱۳۹۸ (اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۹۸).

همان‌طور که جدول ۱ نشان می‌دهد بعد از مؤلفه «غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات» در تابستان ۱۳۹۸ این 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 وخیم 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 به‌عنوان 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 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 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 داوطلبان ورود به کسب‌وکارهاست. به‌این‌ترتیب که با گذشت بیش از چهار 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 درحالی است که این تکلیف، طبق قانون، قرار بوده در ظرف سه ماه به اتمام برسد.

در مجموع براساس 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 به‌دلایل 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.

با بررسی اطلاعات استخراجی از جدول ۱ مشاهده می‌شود که در بخش‌های کشاورزی، صنعت و خدمات غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات نامساعدترین و در بخش صنعت محدودیت دسترسی به حامل‌های انرژی و در بخش خدمات محدودیت دسترسی به آب و در بخش

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.

کشاورزی محدودیت دسترسی به شبکه تلفن همراه و اینترنت، مساعدترین مؤلفه (مانع) در ۲۸ مؤلفه پیمایشی پرسش شده از فعالان اقتصادی مشارکت کننده در طرح ارزیابی شده‌اند. براساس جدول ۲ و با توجه به تقسیم رشته فعالیت‌ها در سه بخش عمده کشاورزی، صنعت و خدمات، فعالان اقتصادی سراسر کشور در تابستان ۱۳۹۸، وضعیت محیط کسب و کار بخش خدمات و بخش کشاورزی را به ترتیب، مساعدترین و نامساعدترین بخش محیط کسب و کار ارزیابی کرده‌اند.

جدول ۲. شاخص ملی محیط کسب و کار بر حسب بخش‌های عمده اقتصادی

بخش	تابستان ۱۳۹۷	بهار ۱۳۹۸	درصد تغییرات فصل تابستان نسبت به*	
			فصل گذشته	فصل مشابه سال گذشته
کشاورزی	۶/۳۷	۶/۰۵	۶/۰۴	-۰/۱۶
صنعت	۶/۴۲	۶/۱۴	۶/۰۱	-۶/۴۹
خدمات	۶/۴۱	۶/۱۳	۵/۹۸	-۲/۴۵

* منفی بودن درصد تغییرات به معنای بهتر شدن وضعیت نسبت به دوره گذشته است.

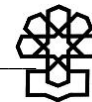
علاوه بر این، مهم‌ترین موانع کسب و کار بیان شده توسط فعالان اقتصادی مشارکت کننده در پایش در فصل تابستان ۱۳۹۸ و بهار ۱۳۹۸ در جدول ۳ بیان شده است.

جدول ۳. مقایسه مهم‌ترین موانع کسب و کار بیان شده توسط فعالان اقتصادی در پایش تابستان ۱۳۹۸ و بهار ۱۳۹۸

اولویت	مجموعه	۱	۲	۳	۴	۵
		بهار ۱۳۹۸	کل	غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها
تابستان ۱۳۹۸		غیرقابل پیش‌بینی بودن و تغییرات قیمت مواد اولیه و محصولات	دشواری تأمین مالی از بانک‌ها	بی‌ثباتی سیاست‌ها، قوانین و مقررات و رویه‌های اجرایی ناظر بر کسب و کار	تولید و عرضه نسبتاً آزاد کالاهای غیراستاندارد و تقلبی در بازار	وجود رقابت غیرمنصفانه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا شبه‌دولتی در بازار

مأخذ: پایش ملی محیط کسب و کار ایران، تابستان ۱۳۹۸.

شایان ذکر است سه مانع اصلی در بین موانع کسب و کار در تمامی بخش‌های عمده اقتصادی در طول فصل تابستان یکسان بوده‌اند.



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؛ بدین‌صورت 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

۲-۱. شاخص ملی امنیت سرمایه‌گذاری

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، باثبات باشند و به‌طور 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 به‌طور 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 جمله مسئولان کشور، مقرون‌به‌صرفه 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 ۶ بار نتایج پایش امنیت سرمایه‌گذاری منتشر شده است^۲ و انجام پایش فصلی همچنان در جریان است.

شاخص کل امنیت سرمایه‌گذاری در ایران در بهار ۱۳۹۸^۳ کمیّت ۶/۰۷ از ۱۰ (۱۰ بدترین حالت) ارزیابی شده است. مقدار عددی این شاخص در مطالعه زمستان گذشته^۴ ۶/۱۸ محاسبه شده بود که نشان می‌دهد کمیّت امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۸ نسبت به فصل قبل از آن تا حدودی مناسب‌تر ارزیابی شده است. به‌عبارت دقیق‌تر، وضعیت کلی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۸ نسبت به فصل قبل از آن از منظر فعالان کسب‌وکار مشارکت‌کننده در این مطالعه، اندکی بهتر ارزیابی شده است. جدول ۴، سه مؤلفه به‌عنوان **نامناسب‌ترین** مؤلفه‌های امنیت سرمایه‌گذاری و سه مؤلفه به‌عنوان **مناسب‌ترین** مؤلفه‌ها را براساس ارزیابی فعالان اقتصادی مشارکت‌کننده در این پیمایش، در بهار ۱۳۹۸ و زمستان ۱۳۹۷ نشان می‌دهد.

۱. به‌عبارت 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. رک.: سیدامیر سیاح و دیگران، «سنجش امنیت سرمایه‌گذاری در ایران: چارچوب مفهومی، روش، شاخص و ناگرها (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.
۳. سیدامیر سیاح و ایمان تهرانی، پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری ۶. بهار ۱۳۹۸، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۲۲۵۸۱.۱، آذرماه ۱۳۹۸.
۴. سیدامیر سیاح و ایمان تهرانی، «گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری (۵) زمستان ۱۳۹۷ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۶۱۹، مهرماه ۱۳۹۸.

جدول ۴. اولویت‌های مؤلفه‌های پایش امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۸ و زمستان ۱۳۹۷

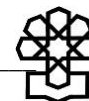
اولویت	نامناسب‌ترین مؤلفه‌ها			مناسب‌ترین مؤلفه‌ها		
	۱	۲	۳	۱	۲	۳
بهار ۱۳۹۸	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی	عمل مسئولان استانی و محلّی به وعده‌های اقتصادی	سرقّت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	رواج توزیع کالای قاچاق	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی
زمستان ۱۳۹۷	عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی	عمل مسئولان استانی و محلّی به وعده‌های اقتصادی	رواج توزیع کالای قاچاق	استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی

مأخذ: گزارش‌های پایش امنیت سرمایه‌گذاری، بهار ۱۳۹۸ و زمستان ۱۳۹۷.

این گزارش با استفاده از دو مجموعه داده‌های پیمایشی و آماری و شاخص کلی (ترکیب دو مجموعه داده پیمایشی و آماری)، تهیه شده است.

این نتایج می‌تواند حاکی از فاصله میان ذهنیت فعالان اقتصادی (پیمایش) با داده‌های آماری اقتصاد ایران نیز باشد.

در عین حال مقایسه نتایج ارزیابی بهار ۱۳۹۸ با زمستان ۱۳۹۷ نشان می‌دهد مؤلفه «عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده» که در زمستان ۱۳۹۷ رتبه اول نامناسب‌ترین‌ها را کسب کرده بود مجدداً در پایش بهار ۱۳۹۸ نامناسب‌ترین مؤلفه شناخته می‌شود. همچنین مؤلفه «اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات حکومتی» و «عمل مسئولان استانی و محلّی به وعده‌های اقتصادی داده شده» که در زمستان ۱۳۹۷ در رتبه دوم و سوم نامناسب‌ترین‌ها بودند در پایش بهار ۱۳۹۸ نیز مجدداً نامناسب‌ترین‌ها ارزیابی شده‌اند که نشان از نامناسب بودن و وخیم بودن وضعیت این مؤلفه‌ها دارد. نکته جالب آنکه مؤلفه «میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی» که در مطالعه پاییز در رتبه پانزدهم قرار داشته و وضعیت بسیار نامناسبی را کسب کرده بود به ناگهان از منظر ارزیابی‌کنندگان وضعیت مناسبی یافته و در پایش زمستان ۱۳۹۷ به رتبه سوم ارتقا یافته و در پایش بهار ۱۳۹۸ در رتبه چهارم مناسب‌ترین ارزیابی‌ها جا گرفته است؛ این شاید بدین معناست که این مؤلفه از منظر فعالان کسب‌وکار نسبت به مطالعات گذشته در مطالعه اخیر (در فصل مؤخر این پایش) در امنیت سرمایه‌گذاری اثر پیش‌بینی‌ناپذیری و تخریبی کمتری داشته است؛ به عبارتی احتمالاً اثر مخرب تحریم‌ها در زمستان ۱۳۹۷ تخلیه شده و سایر مؤلفه‌ها نسبت به آن در ارزیابی توسط فعالان مشارکت‌کننده در پایش بهار ۱۳۹۸ آثار تخریبی بیشتری دارا هستند. در کنار آن مؤلفه «ثبات قیمت مواد اولیه» که وضعیت نامناسبی در مطالعه زمستان ۱۳۹۷ داشته بود و حائز رتبه پانزدهم بود در مطالعه بهار ۱۳۹۸ وضعیت مناسب‌تری پیدا کرده و به رتبه دهم ارتقا یافته است. بررسی مقایسه‌ای بین تغییرات ارزیابی‌ها و رتبه‌بندی برخی از مؤلفه‌ها در مطالعه پنجم و ششم و مقایسه آنها با مطالعه‌های قبلی، تأمل‌برانگیز و نیازمند تحقیق بیشتر دلایل است.



جدول ۵. ارزیابی فعالان اقتصادی از ۲۱ مؤلفه پیمایشی امنیت سرمایه‌گذاری در بهار ۱۳۹۸
و مقایسه وضعیت آن با زمستان ۱۳۹۷

عنوان مؤلفه	زمستان ۱۳۹۷		بهار ۱۳۹۸	
	رتبه	ارزیابی	رتبه	ارزیابی
سرقت مالی (پول نقد، کالا، تجهیزات)	۴	۴/۵۲	۱	۳/۹۵
رواج توزیع کالای قاچاق	۱	۴/۱۰	۲	۴/۴۲
استفاده غیرمجاز از نام و علائم تجاری یا مالکیت معنوی	۲	۴/۵۰	۳	۴/۵۰
میزان اختلال ایجاد شده در اثر تحریم‌های خارجی	۳	۴/۵۰	۴	۴/۵۰
وجود کلاهبرداری یا تقلب در بازار	۵	۵/۵۰	۵	۵/۲۸
میزان وفای به عهد در اجرای قرارداد کتبی یا شفاهی در بازار	۶	۵/۶۶	۶	۵/۴۸
دسترسی آزاد و عمومی به اطلاعات و تصمیمات مسئولان	۷	۶/۱۳	۷	۵/۹۷
سرعت عمل و تعهد مراجع انتظامی (پلیس) در رسیدگی به شکایات فعالان اقتصادی	۱۰	۱/۶۵۷	۸	۶/۵۲
روشن بودن قوانین و مقررات ناظر بر کسب‌وکار	۸	۶/۳۹	۹	۶/۶۷
ثبات قیمت مواد اولیه	۱۵	۷/۲۹	۱۰	۶/۷۲
ثبات قوانین و مقررات	۹	۶/۴۶	۱۱	۶/۷۷
میزان اعتماد به دادگاه‌های استان برای احقاق بموقع و منصفانه حق در دعاوی تجاری	۱۱	۶/۷۰	۱۲	۷/۰۰
ثبات یا قابل پیش‌بینی بودن تصمیمات مسئولان استانی یا محلی	۱۴	۷/۲۸	۱۳	۷/۱۱
وفای به عهد در اجرای قراردادهای توسط دولت و شرکت‌های دولتی	۱۳	۷/۲۷	۱۴	۷/۳۶
میزان تخصصی بودن رسیدگی به دعاوی تجاری در مراجع قضایی	۱۲	۷/۱۴	۱۵	۷/۴۰
میزان شیوع رشوه در ادارات	۱۷	۷/۶۹	۱۶	۷/۵۰
میزان حمایت مسئولان استانی از داوطلبان سرمایه‌گذاری	۱۸	۷/۸۷	۱۷	۷/۸۳
احقاق حقوق قانونی در ادارات دولتی	۱۶	۷/۴۶	۱۸	۷/۸۷
عمل مسئولان استانی و محلی به وعده‌های اقتصادی داده شده	۱۹	۸/۱۸	۱۹	۸/۰۶
اعمال نفوذ و تبانی در معاملات ادارات	۲۰	۸/۱۹	۲۰	۸/۱۱
عمل مسئولان ملی به وعده‌های داده شده	۲۱	۸/۴۷	۲۱	۸/۳۷

مأخذ: گزارش پایش امنیت سرمایه‌گذاری به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری ۶ بهار ۱۳۹۸، شماره مسلسل ۱۶۸۲۰.

۳-۱. شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی

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 نامگر در کشورهای مختلف اندازه‌گیری و نتیجه هر سال به صورت رتبه‌بندی کشورها از نظر سهولت انجام کسب‌وکار، اعلام می‌شود. جمهوری اسلامی ایران از سال ۲۰۰۶ در رتبه‌بندی گزارش انجام کسب‌وکار قرار گرفته و به دلایل مختلف از جمله علل فنی (نظیر دشواری تأسیس و اداره واحد تولیدی در ایران) و غیرفنی (به خصوص ارسال اطلاعات اشتباه از ایران)، تاکنون به جایگاه مطلوبی در این گزارش دست نیافته است. روند نزولی رتبه ایران از ابتدای حضور در این گزارش، در سال ۲۰۱۵ به یکباره شروع به بهبود کرد، که بخش عمده این بهبود رتبه به دلیل بازنگری بانک جهانی در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته بود. طبق بررسی‌های

مرکز پژوهش‌های مجلس، در بازنگری‌های انجام شده در مورد ایران، تنها بخشی از خطاهای فاحش سال‌های گذشته در ارسال اطلاعات تعدیل شده‌اند.^۱

از سال ۲۰۱۷ مجدداً روند نزولی در رتبه کشور آغاز شد، اما در آخرین گزارش انجام کسب‌وکار برای سال ۲۰۲۰ رتبه ایران از ۱۲۸ در سال گذشته به ۱۲۷ بهبود یافته است. البته در مقایسه با کشورهای سند چشم‌انداز، ایران با یک رتبه تنزل (به دلیل بهبود وضعیت پاکستان) در جایگاه بیستم در میان ۲۵ کشور قرار گرفته است. تنها موردی که به دلیل عملکرد واقعی در بخش اصلاحات در این گزارش برای ایران ثبت شده، افزایش هزینه مالیات زمین در نماگر «ثبات مالکیت» است که قاعدتاً باید تأثیر منفی بر رتبه کشور داشته باشد. در این گزارش، همچنین امتیاز فاصله از پیشرو برای ایران (از ۱۰۰ نمره که ۱۰۰ بالاترین امتیاز است)، برای اولین بار در سال‌های اخیر کاهش یافته و از ۵۸/۶ به ۵۸/۵ رسیده است. حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که با وجود تغییری در مقررات که شرایط کسب‌وکار را در ایران دشوارتر کرده و امتیاز کل کشور را تنزل داده، چگونه رتبه کشور یک پله صعود کرده است؟ پاسخ این سؤال در بازنگری داده‌ها و تغییر روش استخراج شاخص انجام کسب‌وکار در گزارش جدید (۲۰۲۰) است

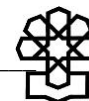
نمودار ۱ رتبه ایران را در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۰ نشان می‌دهد. همان‌گونه که در نمودار قابل مشاهده است، از سال ۲۰۱۵ روند رو به بهبودی در رتبه ایران در گزارش انجام کسب‌وکار آغاز شده بود؛ به نحوی که جمهوری اسلامی ایران از رتبه ۱۵۲ در سال ۲۰۱۴ به ۱۱۸ در سال ۲۰۱۶ رسید. از سال 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.

توضیح آنکه تغییرات رتبه هر کشور در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی می‌تواند ناشی از چهار

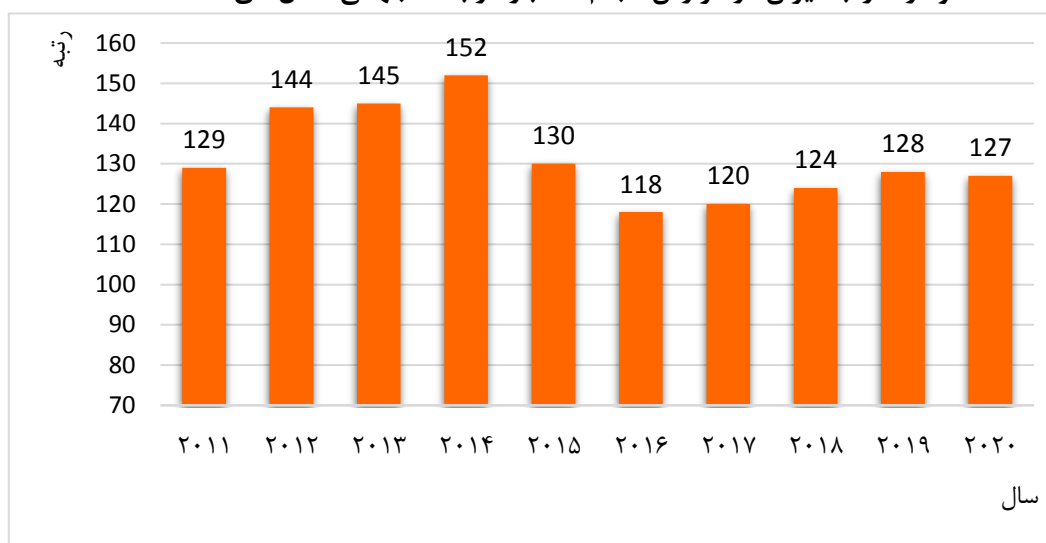
عامل باشد:

۱. تغییر روش‌شناسی بانک جهانی در محاسبه شاخص،
۲. انجام اصلاحات واقعی توسط دولت،
۳. اعمال بازنگری در داده‌های اشتباه سال‌های گذشته،
۴. تغییر وضعیت سایر کشورها.

۱. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 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 (ع) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۵۱۸۲، ۱۳۹۵.



نمودار ۱. رتبه ایران در گزارش انجام کسب و کار بانک جهانی، سال های ۲۰۱۱-۲۰۲۰



Source: www.doingbusiness.org.

در نهایت می توان گفت تغییرات مثبت در امتیاز و رتبه کشور خارج از محدوده اثرگذاری دولت و مجلس شورای اسلامی بوده و دولت تقریباً هیچ نقشی در بهبود اندک رتبه کشور در سال ۲۰۲۰ نداشته است. درحقیقت تغییرات روش شناسی بانک جهانی و تغییرات به دلیل بازنگری در داده های اشتباه سال های گذشته به طور عمده و نیز تغییر وضعیت سایر کشورها مانع از سقوط رتبه کشور در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی شده اند.

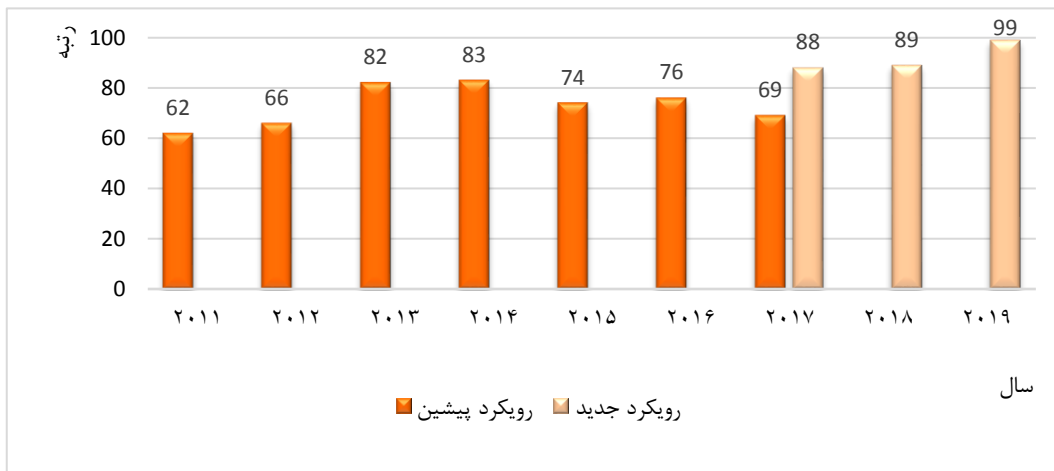
به رغم تکلیف دولت در ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه برای ارتقای کشور به رتبه سوم در میان کشورهای منطقه سند چشم انداز، در گزارش انجام کسب و کار، جایگاه ایران در میان ۲۵ کشور سند چشم انداز نسبت به سال گذشته با یک رتبه تنزل و جا ماندن از پاکستان به جایگاه بیستم رسیده است. شایان ذکر است عربستان سعودی با ۳۰ رتبه بهبود (از ۹۲ به ۶۲) نسبت به سال قبل به عنوان کشور پیشرو در اصلاحات در گزارش سال ۲۰۲۰ بانک جهانی معرفی شده است.

۴-۱. شاخص رقابت پذیری جهانی

گزارش سالیانه رقابت پذیری جهانی نیز که از سال ۲۰۰۵ توسط مجمع جهانی اقتصاد تهیه و منتشر می شوند، تحلیلی نسبتاً مشابه گزارش های داخلی وضعیت محیط کسب و کار در ایران ارائه می دهد.^۱ نمودار ۲ رتبه کشور را در گزارش رقابت پذیری در سال های ۲۰۱۹-۲۰۱۰ نشان می دهد. طبق نمودار ایران با کسب رتبه ۹۹ از میان ۱۴۰ کشور، ده رتبه نسبت به سال گذشته تنزل داشته است. شکافی که در رتبه کشور در مقایسه با سال های گذشته مشاهده می شود، تنها به دلیل تغییر رویکرد و روش شناسی محاسبه شاخص است.

۱. ر.ک.: مریم احمدیان، وضعیت ایران در آخرین گزارش رقابت پذیری جهانی، (۲۰۱۶-۲۰۱۷)، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۵۱۰۷، آبان ماه ۱۳۹۵.

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



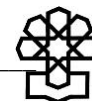
مأخذ: گزارش‌های رقابت پذیری جهانی، ایران، سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۹.

جدول ۶. رتبه ایران در ارکان دوازده‌گانه رقابت پذیری ایران، سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۹

رویکرد جدید			رویکرد پیشین				
۲۰۱۹	۲۰۱۸	رکن / سال	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	رکن / سال
۹۹	۸۹	رتبه کل	۶۹	۷۶	۷۴	۸۳	رتبه کل
۱۴۱	۱۴۰	تعداد کشورها	۱۳۷	۱۳۸	۱۴۰	۱۴۴	تعداد کشورها
۱۲۰	۱۲۱	نهاده‌ها	۸۵	۹۰	۹۴	۱۰۸	نهاده‌ها
۸۰	۷۶	زیرساخت	۵۷	۵۹	۶۳	۶۹	زیرساخت‌ها
۸۴	۸۰	انطباق پذیری ICT					
۱۳۴	۱۱۷	ثبات اقتصاد کلان	۴۴	۷۲	۶۶	۶۲	ثبات اقتصاد کلان
۷۲	۸۴	سلامت	۵۰	۴۹	۴۷	۵۲	بهداشت و آموزش ابتدایی
۹۲	۹۱	مهارت‌ها	۵۱	۶۰	۶۹	۷۸	آموزش عالی و حرفه‌ای
۱۳۳	۱۳۴	بازار کالا	۱۰۰	۱۱۱	۱۰۹	۱۲۰	کارایی بازار کالا
۱۴۰	۱۳۶	بازار نیروی کار	۱۳۰	۱۳۴	۱۳۸	۱۴۲	کارایی بازار نیروی کار
۱۲۳	۹۸	بازارهای مالی	۱۲۸	۱۳۱	۱۳۴	۱۲۸	پیشرفته بودن بازارهای مالی
۲۱	۱۹	اندازه بازار	۱۹	۱۹	۱۹	۲۱	اندازه بازار
۱۳۲	۱۱۹	پویایی کسب‌وکار	۹۷	۱۰۹	۹۹	۱۰۷	پیشرفته بودن بنگاه‌های تجاری
۷۱	۶۵	ظرفیت نوآوری	۶۶	۸۹	۱۱۰	۱۱۰	نوآوری
		حذف شده است	۹۱	۹۷	۹۰	۸۶	آمادگی تکنولوژیک

مأخذ: گزارش رقابت پذیری جهانی، ایران، سال ۲۰۱۶-۲۰۱۸.

جدول ۶ رتبه ایران در ارکان رقابت پذیری در گزارش‌های سال‌های ۲۰۱۴-۲۰۱۹ را نشان می‌دهد. طبق رتبه‌بندی سال ۲۰۱۹، ایران همچون سال‌های گذشته در رکن «بازار نیروی کار» بدترین وضعیت و در رکن «اندازه بازار» بهترین وضعیت را دارد. همچنین در مقایسه با سال گذشته می‌توان مشاهده کرد عامل تنزل رتبه کشور عمدتاً تنزل رتبه در ارکان «ثبات اقتصاد کلان»، «بازارهای مالی» و «پویایی کسب‌وکار» بوده است.



افزایش مقدار مؤلفه «تورم»، همچون سال گذشته دلیل اصلی بدتر شدن وضعیت رکن «ثبات اقتصاد کلان» بوده است. اضافه شدن مؤلفه «نسبت کفایت سرمایه نظارتی بانکها (با رتبه ۱۴۱)» برای ایران را نیز می‌توان عامل اصلی بدتر شدن وضعیت رکن «بازارهای مالی» تلقی کرد؛ اگرچه تغییر رتبه مؤلفه‌های «دسترسی به سرمایه خطرپذیر (از ۱۱۱ به ۱۲۱)» و «درصد مطالبات غیرجاری (از ۱۰۳ به ۱۱۴)» را نیز می‌توان در این خصوص مؤثر دانست. ۳۳ رتبه تنزل در رکن «پویایی کسب‌وکار» نیز عمدتاً ناشی از بدتر شدن وضعیت مؤلفه‌های «زمان شروع کسب‌وکار (از ۸۸ به ۱۳۶)»، «شرکت‌های پذیرای ایده‌های نو (از ۷۱ به ۱۱۳)» و «رشد شرکت‌های نوآور (از ۷۵ به ۹۰)» بوده است.

طبق گزارش سال ۲۰۱۹، ده مؤلفه‌ای که بهترین رتبه را در ایران کسب کرده‌اند عبارتند از: کیفیت نهادهای پژوهشی، مقررات کارایی انرژی، تولید ناخالص داخلی (برابری قدرت خرید)، هزینه شروع کسب‌وکار، شاخص اتصال جاده، شاخص اتصال فرودگاه، کارایی خدمات قطار. همچنین ده مؤلفه‌ای که بدترین وضعیت را دارند به ترتیب عبارتند از: نسبت کفایت سرمایه نظارتی بانکها، تعرفه‌های تجاری، دشواری استخدام نیروی کار خارجی، گرایش به ریسک کارآفرینانه، واردات (درصد از GDP)، حکمرانی سهام‌داران، ثبات و سلامت بانکی، زمان شروع کسب‌وکار، مجموعه مهارت فارغ‌التحصیلان، حمایت از حقوق مالکیت فکری.

۵-۱. شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت

شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت (IPRI)^۱ که از سال ۲۰۰۷ توسط مؤسسه اتحاد حقوق مالکیت محاسبه و ارزیابی می‌شود، اطلاعاتی درخصوص وضعیت حقوق مالکیت و عوامل مختلف تقویت‌کننده آن در بیش از ۱۲۰ کشور جهان ارائه می‌کند. این شاخص از سه نماگر اصلی تشکیل شده که عبارتند از: محیط حقوقی و سیاسی،^۲ حقوق مالکیت فیزیکی^۳ و حقوق مالکیت فکری.^۴ این سه نماگر که مجموعاً شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت را تشکیل می‌دهند، هرکدام به چندین مؤلفه (مجموعاً ۱۰ مؤلفه) تقسیم می‌شوند.

جمهوری اسلامی ایران براساس آخرین گزارش IPRI در سال ۲۰۱۹، با اخذ امتیاز ۴/۵۸ (از ۱۰ امتیاز)، رتبه ۱۰۳ را از میان ۱۲۹ کشور مورد بررسی کسب کرده و در میان ۱۸ کشور سند چشم‌انداز نیز در جایگاه پانزدهم قرار گرفته است. جدول زیر امتیاز و رتبه کشور را از سال ۲۰۱۱ تاکنون نشان می‌دهد. طبق جدول زیر رتبه ایران در سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۱۸ نسبت به گذشته اندکی بهبود داشته، ولی در سال ۲۰۱۹ با ۱۲ رتبه تنزل نسبت به سال ۲۰۱۸ به وضعیت نامناسب خود در سال‌های پیشین

1. International Property Rights Index
2. Legal and Political Environment (LP)
3. Physical Property Rights (PPR)
4. Intellectual Property Rights (IPR)

بازگشته است. این در حالی است که به موجب ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه دولت مکلف شده است در پایان سال چهارم اجرای قانون برنامه، رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقا یابد و هر سال ۲۰ درصد از این هدف محقق شود.

جدول ۷. امتیاز و رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، سال‌های ۲۰۱۹-۲۰۱۱

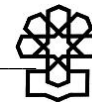
سال	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸	۲۰۱۹
رتبه ایران	۱۰۴	۱۰۷	۱۰۷	۱۰۴	۹۹	۹۹	۹۱	۱۰۳
کل کشورهای مورد بررسی	۱۲۲	۱۲۳	۱۲۴	۱۲۱	۱۲۴	۱۲۷	۱۲۵	۱۲۹
امتیاز کل	۴,۲۰۰	۴,۲۰۰	۴,۳۰۰	۳,۹۶۵	۴,۲۴۰	۴,۵۲۱	۴,۷۴۹	۴,۵۷۹
محیط حقوقی و سیاسی	۳/۵	۳/۴	۳/۵	۳/۳	۳/۶	۳/۶	۳/۸	۳/۷
حقوق مالکیت فیزیکی	۵/۴	۵/۵	۵/۶	۴/۸	۵/۱	۵/۸	۵/۸	۵/۶
حقوق مالکیت فکری	۳/۸	۳/۸	۳/۹	۳/۸	۴/۰	۴/۲	۴/۶	۴/۴

مأخذ: گزارش‌های سالیانه حقوق مالکیت.

* بر مبنای اعلام شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت داده‌ای در سال ۲۰۱۴ برای ایران ثبت نشده است.

وضعیت نامناسب ایران در شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت، می‌تواند نشانه‌ای از ضعف نهادی در حفاظت از حقوق مالکیت در کشور و تأکیدی بر لزوم توجه و اقدام حاکمیت در این زمینه باشد. 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؛^۱ مؤلفه‌هایی که از مجموعه آنها به‌عنوان «امنیت سرمایه‌گذاری» یاد می‌شود.

۱. 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 ۲۷-۳۶.



۲. بررسی بودجه برنامه‌های محیط کسب‌وکار و جذب سرمایه‌گذاری در لایحه

بهبود محیط کسب‌وکار عمدتاً به تغییر رفتار حکومت مربوط می‌شود و به بودجه اندکی برای نهادسازی نیاز دارد. در این بخش برنامه‌های برخی از دستگاه‌های اجرایی شامل وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت صنعت معدن و تجارت و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی ذیل برنامه‌های بهبود محیط کسب‌وکار و نیز تشویق و جذب سرمایه‌گذاری خارجی بررسی می‌شوند.

۲-۱. اعتبارات تخصیص یافته در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ برای بهبود محیط کسب‌وکار

سؤالی که در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ مطرح می‌شود این است که مسئله بهبود محیط کسب‌وکار در بودجه کشور به چه نحوی مورد توجه قرار گرفته و کدام یک از مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار در اولویت برنامه‌ریزی قرار گرفته‌اند. با مرور بندهای ماده‌واحد و پیوست ۴ لایحه بودجه (اعتبارات هزینه و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برحسب برنامه)، در لایحه بودجه رد پای هزینه‌هایی که با عنوان موضوع محیط کسب‌وکار به دستگاه‌های مختلف پرداخت می‌شود یافت می‌شود.

لکن نکته اساسی در خصوص این اعتبارات این است که پرداخت و تخصیص مبالغ فوق تا چه اندازه در راستای اهداف متناسب با بهبود واقعی محیط کسب‌وکار بوده است و تا چه اندازه در راستای دستیابی به این اهداف به صورت کارآمد هزینه می‌شوند.

در این بخش اعتبارات هزینه‌ای دستگاه‌های اجرایی بر حسب برنامه‌های حوزه محیط کسب‌وکار بررسی می‌شود. این برنامه‌ها، ذیل مصارف وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، فرهنگ و ارشاد و صنعت، معدن، تجارت قرار گرفته‌اند که در جداول ۸ تا ۱۰ به تفکیک وزارتخانه مربوطه آورده شده است.

۲-۱-۱. برنامه‌های بهبود محیط کسب‌وکار وزارت امور اقتصادی و دارایی

براساس 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». پیش از تصویب قانون برنامه ششم توسعه نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی طبق ماده (۴) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار مکلف به ارتقای جایگاه ایران در رتبه‌بندی‌های بین‌المللی کسب‌وکار شده بود.

لذا وزارت امور اقتصادی و دارایی با تأسیس دفتر پیش و بهبود محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۳، تلاش کرد زمینه اجرای تکلیف مذکور را فراهم کند و نیز سامانه‌ای برای شفاف و الکترونیکی کردن صدور مجوزهای کسب‌وکار براساس ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴)، راه‌اندازی نماید.

جدول ۸. مصارف وزارت امور اقتصادی و دارایی بر حسب برنامه‌های محیط کسب و کار (میلیون ریال)

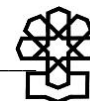
سال	برنامه	سنجه عملکرد	مقدار	بهای تمام شده	جمع هزینه	مجموع هزینه برنامه‌ها
۱۳۹۷	پایش و بهبود محیط کسب و کار و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴	گزارش	۳۰۸	۲۸۰	۸۶۲۵۰	۸۶۲۵۰
۱۳۹۸	توسعه و بهبود شاخص‌های محیط کسب و کار	امتیاز کسب شده	۲۴	۱۷۷۶/۶۲۵	۴۲۶۳۹	۶۶۶۳۹
	پایش فضای کسب و کار	تعداد	۱۵	۱۶۰۰	۲۴۰۰۰	
۱۳۹۹	گزارش بهبود شاخص‌های محیط کسب و کار	تعداد	۱۰	۸۴۱۴/۸	۸۴۱۴۸	۸۴۱۴۸

مآخذ: بودجه ۱۳۹۹، جدول شماره ۱- بخش اول، ص ۶۴ و بودجه ۱۳۹۸، جدول شماره ۱- بخش اول، ص ۸۱، بودجه ۱۳۹۷، جدول شماره ۱- بخش اول، ص ۴.

طبق جدول ۸، مقایسه برنامه‌های سال‌های ۱۳۹۷ و ۱۳۹۸ نشان می‌دهد برنامه ساماندهی مجوزها (طبق سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴))، حذف شده و نیز برآورد مجموع هزینه‌های مربوط به برنامه‌های بهبود شاخص‌های محیط کسب و کار وزارت امور اقتصادی و دارایی در سال ۱۳۹۹ نسبت به سال ۱۳۹۸، ۲۶ درصد رشد داشته است. رشد بودجه با توجه به عملکرد گذشته وزارت امور اقتصادی و دارایی و ناکامی در تلاش برای بهبود وضعیت شاخص‌ها به نحوی که در بخش قبلی به طور تفصیلی بررسی شد توجیه پذیر به نظر نمی‌رسد. همان‌گونه که ملاحظه شد وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی کسب و کار نسبت به سال گذشته نامطلوب‌تر شده و در روند بلندمدت سال‌های گذشته نیز تغییرات رتبه ایران در شاخص‌ها تأثیر بسیار جزئی از عملکرد دولت پذیرفته است. این مسئله به روشنی نمایانگر ناکارآمدی تخصیص بودجه به برنامه‌های بهبود شاخص‌های محیط کسب و کار ذیل هزینه‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

همچنین 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 هزینه‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی و به طور دقیق گمرک جمهوری اسلامی ذیل شماره ۱۰۲۰۱۰۵۰۱۳۰ آن هم براساس بند «ج» ماده (۳۸) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر 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 ۷ میلیارد و ۹۷۰ میلیون تومان ذکر شده است.

با وجودی که در قوانین بودجه سال‌های اخیر به اغلب دستگاه‌های اجرایی ردیف اعتبارات با عنوان «برنامه توسعه دولت الکترونیک» اختصاص داده می‌شود، تنها موردی که به طور مشخص به ایجاد پنجره واحد الکترونیکی با هدف تسهیل محیط کسب و کار می‌پردازد ذیل برنامه‌های گمرک جمهوری اسلامی ایران تدوین شده است. این مسئله نشان‌دهنده رویکرد ارائه خدمات دستگاه‌های اجرایی به شهروندان



به صورت الکترونیکی است و از لزوم ایجاد یکپارچگی و تبادل اطلاعات میان دستگاه‌های دولتی برای بهبود محیط کسب و کار غفلت شده است. در حالی که عمده اصلاحات در زمینه بهبود وضعیت ایران در شاخص سهولت انجام کسب و کار بانک جهانی به اصلاحات در زمینه استقرار دولت الکترونیک و هماهنگی دستگاه‌های اجرایی برای ارائه خدمات به کسب و کارها اختصاص دارد و طبق ماده (۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت امور اقتصادی و دارایی متولی اصلی برای پیشبرد این هدف شناخته شده است. همچنین ردپای اقدامات و برنامه‌های مرتبط سایر دستگاه‌های مسئول مذکور در ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار^۱ (وزارت صمت و ...) نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ دیده نمی‌شود و به نظر می‌رسد 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 آیا 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.

۲-۱-۲. برنامه بهبود محیط کسب و کار وزارت صنعت، معدن، تجارت

جدول ۹ حاوی جزئیات برنامه بهبود فضای کسب و کار وزارت صنعت، معدن، تجارت است. موارد ذکر شده ارتباط مستقیم با مفهوم فضای کسب و کار ندارند و ۹۷ درصد هزینه‌ها مربوط به صدور مجوز تأسیس و پروانه بهره‌برداری واحدهای تولیدی است. سؤال مطرح این است که صرف صدور مجوز توسط وزارت صمت آن هم ذیل برنامه بهبود فضای کسب و کار قرار است چه تأثیراتی در بهبود محیط کسب و کار برجای بگذارد. ضمن اینکه مبلغ تعیین شده (۸/۹ میلیارد تومان) برای برنامه «اجرای پروژه‌های صنعتی و معدنی به منظور ایجاد اشتغال پایدار» مربوط به اعتبارات اختصاص یافته برای ایجاد اشتغال ذیل تبصره «۱۸» است که در برنامه بهبود محیط کسب و کار لحاظ شده است.

۱. ماده (۸) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار بیان می‌دارد: وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و جهاد کشاورزی، اتاق‌ها و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط، ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، فرایند تجارت خارجی اعم از واردات و صادرات کالا و خدمات و صدور اسناد و مدارک مربوط از قبیل گواهی مبدأ فرم‌های تجاری، گواهی‌های بهداشت و استاندارد، اعتبار اسنادی، ثبت سفارش، پروانه گمرکی و بیمه‌نامه، بدون نیاز به مراجعه حضوری ذی‌نفع را به صورت الکترونیکی درآورد.
منابع مالی مورد نیاز برای اجرای این ماده از سرفصل‌های دولت الکترونیک در بودجه‌های سنواتی و نیز صرفه‌جویی‌های حاصل از بهبود فرایندها و کاهش دیوانسالاری، تأمین می‌شود.

جدول ۹. مصارف وزارت صنعت، معدن، تجارت بر حسب برنامه‌های فضای کسب‌وکار (میلیون ریال)

برنامه	سنجه عملکرد	مقدار	بهای تمام شده	جمع هزینه
بهبود فضای کسب‌وکار	گزارش	۱۲	۴۰۲۴۳	۴۸۲۹۲۶
تدوین سیاست‌ها و مقررات صنعتی و معدنی	تعداد	۳۱	۱۵۳	۴۷۶۲
صدور مجوز تأسیس و پروانه بهره‌برداری واحدهای تولیدی	تعداد	۳۰۰۰۰	۱۵/۶۴	۴۶۹۱۹۰
اجرای پروژه‌های صنعتی و معدنی به منظور ایجاد اشتغال پایدار	تعداد	۷۳۰۰	۱/۲۲۹	۸۹۷۴

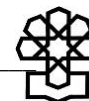
مأخذ: بودجه ۱۳۹۹، جدول شماره ۱- بخش دوم، ص ۳۴۸.

۳-۱-۲. برنامه حمایت از بهبود فضای کسب‌وکار فرهنگی و هنری وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

جدول ۱۰، مصارف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بر حسب برنامه‌های فضای کسب‌وکار را نشان می‌دهد. علاوه بر ابهامات زیادی که در خصوص نحوه ارزیابی برنامه‌ها و گزارش عملکرد سال‌های گذشته قابل طرح است، عمده برنامه‌ها و بودجه‌های در نظر گرفته شده با هدف نهایی که همان رونق تولید و تسهیل و بهبود محیط کسب‌وکار است ارتباط مستقیم ندارد.

برای مثال در حدود نیمی از بودجه برنامه «حمایت از بهبود فضای کسب‌وکار فرهنگی و هنری»، مختص اعطای تسهیلات از طریق صندوق هنر است (مجموع ۷۵۰۰۰ میلیون ریال در ردیف‌های کمک به صندوق اعتباری هنر برای ارائه تسهیلات قرض الحسنه بابت فعالیت‌های خلاقانه فرهنگی و هنری به نویسندگان و هنرمندان و روزنامه نگاران، حمایت از ایجاد گذرهای فرهنگی و توسعه کسب‌وکارهای فرهنگی و هنری از طریق صندوق اعتباری هنر و حمایت از بازار برخط محصولات فرهنگی و هنری و پروژه رونق اقتصاد فرهنگ و هنر از طریق صندوق اعتباری هنر). در حالی که صرف «اعطای تسهیلات» در تناقض با بهبود محیط کسب‌وکار به مفهوم تخصیص اعتبار با هدف نهادسازی و ایجاد زمینه ظهور و رشد کسب‌وکارهاست.

همچنین تخصیص اعتبار برای برگزاری همایش و نشست در حمایت از بهبود محیط کسب‌وکار فرهنگی و هنری در مقایسه با سایر اولویت‌ها و شرایطی که نیاز به کاهش هزینه‌های غیرضروری بودجه وجود دارد، قابل دفاع نیست.



جدول ۱۰. مصارف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی بر حسب برنامه‌های فضای کسب و کار (میلیون ریال)

جمع هزینه	بهای تمام شده	مقدار	سنجه عملکرد	برنامه
۱۰۳۰۰۰				برنامه توسعه دولت الکترونیک
۲۳۰۰۰	۷۶/۶۶۷	۳۰۰	خدمت	ارائه خدمات الکترونیکی به منظور تسهیل صدور مجوز به اشخاص حقیقی و حقوقی در راستای بهبود فضای کسب و کار در حوزه ذی ربط
۱۴۶۶۳۰	۱۴۶۶	۱۰۰	درصد پیشرفت	برنامه حمایت از بهبود فضای کسب و کار فرهنگی و هنری
۲۱۶۳۰	۷۲۱۰	۳	همایش	کمک به مطالعات و همایش‌های مرتبط با حقوق مالکیت ادبی همایش و هنری
۱۵۰۰۰	۲۵۰۰	۶	نشست	شرکت در کمیته دائم کمی‌رایت و حقوق مرتبط سازمان جهانی مالکیت فکری
۱۵۰۰۰	۱۰۰	۱۵۰	واحد	حمایت از استارت‌آپ‌های فرهنگی و هنری و رسانه‌ای
۳۰۰۰۰	۱۲۰۰	۲۵	نفر	کمک به صندوق اعتباری هنر برای ارائه تسهیلات قرض‌الحسنه بابت فعالیت‌های خلاقانه فرهنگی و هنری به نویسندگان و هنرمندان و روزنامه‌نگاران
۱۵۰۰۰	۳۰	۵۰۰	پروژه	حمایت از بازار برخط محصولات فرهنگی و هنری و پروژه رونق اقتصاد فرهنگ و هنر از طریق صندوق اعتباری هنر
۱۰۰۰۰	۲۰۰	۵۰	تعداد شکل صنفی	حمایت از ایجاد و توسعه انجمن‌های صنفی
۱۰۰۰۰	۲۰	۵۰۰	ثبت	حمایت از شناسایی و ثبت مشاغل و صنوف فرهنگی و هنری
۳۰۰۰۰	۳۰۰۰	۱۰	تعداد فرصت شغلی	حمایت از ایجاد گذرهای فرهنگی و توسعه کسب و کارهای فرهنگی و هنری از طریق صندوق اعتباری هنر

مأخذ: بودجه ۱۳۹۹، جدول شماره ۱- بخش اول، صص ۱۴۸، ۱۵۲ و ۱۵۳.

۴-۱-۲. برنامه‌های تشویق و جذب سرمایه‌گذاری خارجی

علاوه بر برنامه‌هایی که با عنوان بهبود محیط کسب و کار در بودجه ذکر شده‌اند، در این بخش به تحلیل برنامه‌های مربوط به تشویق و جذب سرمایه‌گذار خارجی در ذیل اعتبارات هزینه‌ای وزارت امور اقتصادی و دارایی و وزارت امور خارجه نیز پرداخته می‌شود.

در جدول ۱۱، اعتبارات هزینه‌ای سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران از سال ۱۳۹۴ تاکنون آمده است. همان‌گونه که در جدول ۱۱ قابل مشاهده است، برآورد هزینه‌های سازمان در سال ۱۳۹۹، ۳/۶ درصد افزایش داشته، اما رشد ۹۳ درصدی اعتبارات دستگاه در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال قبل آن یعنی ۱۳۹۷ قابل تأمل است. این رشد ناگهانی و شدید اعتبارات هزینه‌ای دستگاه در حالی است که در سال‌های گذشته هزینه‌ها با روند بسیار ملایم رشد کرده و عملکرد در برخی سال‌ها کمتر از مصوب بوده است (رشد اعتبارات هزینه‌ای سال ۱۳۹۷ نسبت به سال ۱۳۹۶، ۵/۳ درصد و و رشد اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۷ نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۶، ۶/۵ درصد بوده است. همچنین در مقایسه بودجه مصوب و عملکرد، مشاهده می‌شود رشد اعتبارات عملکرد سال ۱۳۹۷ نسبت به اعتبارات مصوب سال ۱۳۹۷، تنها ۶ درصد بوده و در سال‌های ۱۳۹۴ تا ۱۳۹۶ میزان عملکرد کمتر از مبلغ مصوب بوده است). بنابراین انتظار می‌رود افزایش تحریم‌ها و محدودیت سرمایه‌گذاری خارجی در ایران، کاهش هزینه‌های سازمان را در سال آینده در پی داشته باشد و یا در صورتی که تمهیدات و برنامه‌های فوق‌العاده‌ای برای جذب سرمایه خارجی در شرایط تحریم پیش‌بینی شده به‌طور مشخص ذکر شود.

جدول ۱۱. اعتبارات هزینه‌ای سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران (میلیون ریال)

عنوان	۱۳۹۴	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	برآورد ۱۳۹۹
مبلغ مصوب	۶۲۰۰۰	۸۵۵۰۰	۹۳۱۵۶	۹۸۱۴۰	۱۹۰۰۰۰	۱۹۶۹۰۰
درصد رشد مصوب نسبت به سال قبل		۳۷	۶/۵	۵/۳	۹۳	۳/۶
مبلغ عملکرد	۵۶۸۵۳	۷۹۶۳۰	۸۹۴۸۸	۱۰۳۹۸۸	ندارد	
درصد رشد عملکرد نسبت به مصوب	-۸	-۷	-۴	۶		

مأخذ: لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ماده‌واحد، ص ۱۲۹، قانون بودجه سال ۱۳۹۸، ماده‌واحد، ص ۱۱۱، قانون بودجه سال ۱۳۹۷، ماده‌واحد، ص ۱۰۴، قانون بودجه سال ۱۳۹۶، ماده‌واحد، ص ۷۹، قانون بودجه سال ۱۳۹۵، ماده‌واحد، ص ۵۴.

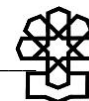
جدول ۱۲ نشان‌دهنده مصارف سازمان سرمایه‌گذاری بر حسب برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ است. با ملاحظه این جدول مشخص می‌شود ۶۵/۵ درصد هزینه‌های سازمان (۱۱۱۱۷۳ میلیون ریال) مربوط به برنامه صدور مجوز برای ۱۵۰ طرح سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است که در شرایط تحریم و تنگناهای ایجاد شده برای ورود سرمایه خارجی بیش برآورد به نظر می‌رسد. با مقایسه برنامه‌های سازمان در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (جدول ۱۲) و برنامه‌های سازمان در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (جدول ۱۳)، مشاهده می‌شود سنج عملکرد سازمان برای برنامه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی از «میزان سرمایه خارجی جذب شده» در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ به «تعداد مجوز صادر شده» در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ تغییر یافته و به تعبیر دیگر به جای اینکه میزان واقعی ورود سرمایه خارجی به کشور مبنا قرار گیرد و برنامه‌ها و سیاست‌های تشویق بر این اساس تنظیم شود، در حال حاضر سازمان تنها به صدور مجوز در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی می‌پردازد ولو اینکه هیچ‌گاه طرح مصوب، عملیاتی نشود. نکته دیگر در مقایسه جداول ۱۲ و ۱۳، افزایش تقریباً دو برابری هزینه برنامه «هماهنگی روابط اقتصادی خارجی» از ۱۸۷۴۸ میلیون ریال در سال ۱۳۹۵ به ۳۵۹۶۵ میلیون ریال در سال ۱۳۹۹ است، در حالی که در سال ۱۳۹۵ هماهنگی و تصویب ۴۰ توافقنامه هماهنگی روابط اقتصادی با ۴۰ کشور در دستور کار بوده و در سال ۱۳۹۹، تصویب ۴ توافقنامه پیش‌بینی شده است.

جدول ۱۲. مصارف سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران

بر حسب برنامه در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (میلیون ریال)

برنامه	سنجه عملکرد	مقدار	بهای تمام شده	جمع هزینه	سهم از کل هزینه (درصد)
۱. برنامه توسعه دولت الکترونیک ایجاد توسعه و راهبری سامانه پنجره واحد سرمایه‌گذاری	خدمت الکترونیک	۴۰	۱۵۵/۰۳	۶۲۰۱	۳/۱
	درصد پیشرفت	۴۰	۱۵۵/۰۳	۶۲۰۱	
۲. برنامه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی صدور مجوز برای طرح‌های سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی	میلیون دلار	۱۵۰۰۰۰	۷/۴۱۲	۱۱۱۱۷۳	۵۶/۵
	طرح	۱۵۰	۷۴۱/۱۵۳	۱۱۱۱۷۳	
۳. برنامه هماهنگی روابط اقتصادی خارجی تسهیل و توسعه زیرساخت‌ها	تعداد توافقنامه	۴	۸۹۹۱/۲۴۰	۳۵۹۶۵	۱۸/۲
	تعداد توافقنامه	۴	۸۹۹۱/۲۴۰	۳۵۹۶۵	
۴. برنامه تمرکز و انجام امور تأمین مالی خارجی زمینه‌سازی تأمین مالی خارجی طرح‌های عمرانی نظارت بر روند پروژه‌ها	میلیون دلار	۳۰۰۰۰	۱/۴۵۲	۴۳۵۶۱	۲۲/۱
	طرح	۱۱۰	۲۵۷/۳۹۱	۲۸۳۱۳	
	پروژه	۳۵	۴۳۵/۶۵۷	۱۵۲۴۸	

مأخذ: جدول شماره ۱- بخش اول، لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، صص ۶۳ و ۶۴



جدول ۱۳. مصارف سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران

برحسب برنامه در قانون بودجه سال ۱۳۹۵ (میلیون ریال)

برنامه	سنجه عملکرد	مقدار	بهای تمام شده	جمع هزینه	سهم از کل هزینه (درصد)
۱. برنامه تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی				۳۴۶۱۴	۴۰
هدایت و راهبری سرمایه‌گذاری خارجی	میزان سرمایه خارجی جذب شده	۱۵۱۲	۲۲,۸۹۲	۳۴۶۱۴	
۲. برنامه تمرکز و انجام امور تأمین مالی خارجی				۲۹۹۲۲	۳۵
راهبری طرح‌های تأمین منابع مالی خارجی	مورد	۲۸۹	۹۶,۴۳۲	۲۷۸۱۶	
نظارت بر روند اجرایی پروژه‌ها	مورد	۲۰	۱۰۲,۶۵۰	۲۰۵۳	
۳. برنامه هماهنگی روابط اقتصادی خارجی				۱۸۷۴۸	۲۲
هدایت و راهبری و توسعه زیرساخت‌های هماهنگی روابط اقتصادی خارجی	توافقنامه	۴۰	۴۶۸,۷	۱۸۷۴۸	
۴. برنامه توسعه دولت الکترونیک				۲۲۱۶	۳
راهبری سامانه	سامانه	۱	۲۲۱۶	۲۲۱۶	

مأخذ: جدول شماره ۱- بخش اول، قانون بودجه ۱۳۹۵، صص ۷۴ و ۷۵

در بند «پ» ماده (۱۰۵) قانون برنامه ششم توسعه، وزارت امور خارجه مکلف به «تقویت دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر ورود به بازارهای جهانی برای صادرات کالا و خدمات فنی و مهندسی، تأمین مالی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دستیابی به فناوری‌های نوین و ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بخش غیردولتی در دیگر کشورهای منطقه و کشورهای جنوب غربی آسیا به‌ویژه کشورهای همسایه و اسلامی در چارچوب سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» شده است. جدول ۱۴، اعتبارات تخصیص یافته در این خصوص ذیل برنامه «هماهنگی روابط اقتصادی خارجی» به مبلغ ۵۶۳۴۵۲۶ میلیون ریال را نشان می‌دهد که جزئیات و عملکرد این برنامه روشن نیست.

جدول ۱۴. مصارف وزارت امور خارجه برحسب برنامه‌های تشویق سرمایه‌گذاری خارجی در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹

(میلیون ریال)

برنامه	سنجه عملکرد	مقدار	بهای تمام شده	جمع هزینه
برنامه هماهنگی روابط اقتصادی خارجی	تعداد	۸۵۰۰	۶۶۲	۵۶۳۴۵۲۶
راهبری در حوزه تقویت دیپلماسی اقتصادی مقاومتی	تعداد	۸۵۰۰	۶۶۲	۵۶۳۴۵۲۶

مأخذ: جدول شماره ۱- بخش اول، لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ص ۵۰.

۲-۲. تأثیر بودجه بر برخی مؤلفه‌های اثرگذار بر محیط کسب‌وکار ایران

در بخش قبل به بررسی ردیف‌های بودجه اختصاص یافته به موضوع محیط کسب‌وکار در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پرداخته شد. تأثیر تصمیمات برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی بر مؤلفه‌های کلیدی محیط کسب‌وکار کشور نیز قابل تحلیل است که در ادامه گزارش به آن پرداخته خواهد شد. مجموعه گزارش‌های داخلی و خارجی رصد و پایش

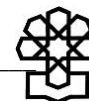
محیط کسب و کار ایران، دشواری تأمین مالی کسب و کارها، بی‌ثباتی و نااطمینانی محیط اقتصاد کلان، تغییرات ناگهانی قوانین و مقررات، مالیات‌ستانی ناعادلانه، نبود فضای رقابتی و دشواری اخذ مجوزها را به‌عنوان چالش‌های اصلی محیط کسب و کار کشور نمایان می‌کنند که با تحلیل تأثیرات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ بر این مؤلفه‌های کلیدی، چشم‌انداز امیدوارکننده‌ای برای محیط کسب و کار کشور در سال آینده متصور نیست.

از جمله اقدامات بهبود محیط کسب و کار که اتفاقاً ماهیت بودجه‌ای دارند، خروج دولت و بنگاه‌های با ماهیت شبه‌دولتی از تصدی‌هایی است که جای فعالان اقتصادی بخش خصوصی و تعاونی را تنگ کرده است. تحقق این هدف که به هدف بالاتر یعنی کارایی کل اقتصاد می‌انجامد، مستلزم کاهش هزینه‌های اضافی دولت و شرکت‌های دولتی است. یکی از اقدامات اساسی برای انجام سیاست‌های کاهش هزینه، شناسایی برنامه‌های موازی دستگاه‌های اجرایی و اقدام در راستای بازآرایی، ادغام و حذف برنامه‌های زائد است، باید پرداخت‌های خزانه به‌صورت مستقیم به ذی‌نفعان نهایی و برنامه‌های مورد نظر مستقیم پرداخت نماید.

تنظیم و اثربخش کردن سیاست‌های حمایت از تولید نیز ماهیت بودجه‌ای دارد و چنانچه درست طراحی و اجرا شود می‌تواند به‌طور چشمگیری به بهبود محیط کسب و کار بینجامد و البته برعکس. برای مثال سیاست تخصیص ارز با نرخ ۴۲۰۰ تومانی برای کالاهای اساسی که ظاهر حمایت از تولید دارد، ولی هم باعث فساد و هم باعث نامتوازن کردن واردات این کالاها شده و تولیدکنندگان داخلی را در معرض رقابت غیرمنصفانه و مایوس‌کننده قرارداده، بهتر است برای اجرای سیاست‌های حمایتی، بخشی از منابع ریالی آزاد شده در حلقه نهایی مصرف در اختیار مصرف‌کننده نهایی و بخشی نیز جهت حمایت از تولید در قالب مواردی مانند سرمایه در گردش در اختیار بنگاه‌ها قرار گیرد.

۱-۲-۲. اثر نامطلوب انتشار اوراق مالی دولتی بر محیط مالی 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 رفته و این امر باعث جایگزینی سرمایه‌گذاری بخش خصوصی یا سرمایه‌گذاری دولتی می‌شود. همان‌طور که در جدول ۱۱ مشاهده می‌شود، در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در مجموع مجوز انتشار ۱۰۹۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها صادر شده که نسبت به قانون بودجه سال ۱۳۹۸ حدود ۷۰ درصد افزایش یافته است. بخش اصلی این اوراق ماهیت استقراض از بخش خصوصی (شامل بانک‌ها، صندوق‌های سرمایه‌گذاری و اشخاص حقوقی و حقیقی خصوصی) دارد. از مجموع ۱۰۹۰ هزار میلیارد ریال انواع اوراق بدهی ریالی، مجوز انتشار ۱۰۰ هزار میلیارد ریال آن به شرکت‌های دولتی اختصاص دارد و ۵۰ هزار میلیارد ریال سهم شهرداری و سازمان‌های وابسته و مابقی آن (۹۴۰ هزار میلیارد ریال) سهم دولت است.



مطابق با بند «د» تبصره «۵»، حداقل ۵۰ درصد از اوراق منتشره توسط شهرداری‌ها باید به طرح‌های قطار شهری اختصاص یابد. تضمین و بازپرداخت اصل و سود این اوراق برای اجرای طرح‌های قطار شهری، به نسبت ۵۰ درصد برعهده دولت و ۵۰ درصد برعهده صادرکننده است.

تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ به صدور مجوز برای انتشار اوراق بدهی اختصاص داده شده است. در جدول ۱۵ مجموع اوراق منتشره در این تبصره به تفکیک نهاد منتشرکننده ارائه شده است.

جدول ۱۵. اوراق مجوز داده شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ (تبصره «۵» و تبصره «۱۲»)

عنوان	قانون بودجه ۱۳۹۸	لایحه بودجه ۱۳۹۹	درصد رشد
مجموع اوراق ریالی (دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)	۶۴۰	۱۰۹۰	۷۰
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به شرکت‌های دولتی	۸۰	۱۰۰	۲۵
مجموع اوراق ریالی مجوز داده شده به دولت*	۴۸۰	۹۴۰	۹۵
مجموع اوراق ریالی دارای بار مالی برای دولت**	۵۲۰-۵۰۰	۹۵۲/۹۶۵-۵	-

* در برنامه ششم توسعه مجوز استفاده از منابع حاصل از واگذاری اوراق در بودجه تا سقف ۵۰۰ هزار میلیارد ریال است. همچنین سقف استفاده از منابع حاصل از واگذاری اوراق در جداول کلان بودجه برابر ۸۸۰ هزار میلیارد ریال است.

** با توجه به اینکه حداقل ۵۰ درصد اوراق مرتبط با شهرداری‌ها باید به‌منظور تأمین مالی قطارهای شهری منتشر شوند و دولت ضامن و پرداخت‌کننده اصل و سود ۵۰ درصد اوراق مرتبط با قطار شهری است، لذا اوراق دارای بار مالی برای دولت بین ۹۵۲/۵ تا ۹۶۵ هزار میلیارد ریال خواهد بود.

انتشار اوراق مالی پیشنهاد شده در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، 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. درنهایت این دور ادامه‌دار خواهد بود و هر سال نسبت به سال قبلی از پایداری مالی بودجه می‌کاهد.

آنچه بر ابهام‌ها در تبصره «۵» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ می‌افزاید، نحوه پرداخت بدهی‌ها به بخش خصوصی و تسویه بدهی‌ها، به‌ویژه 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». به‌نظر می‌رسد آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، فروش اوراق مزبور با قیمتی کمتر از ارزش اسمی اوراق توسط پیمانکاران در بازار است. به‌عبارت 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 نرخ پایین‌تر 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 به‌طور 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 میان مدت و با نگاهی به بلندمدت تأمین کند؛ به این معنی که برای اداره امور خود آن‌گونه استقراض نکند که در میان مدت 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...) بریاید.

دلالت مهم دیگر این لایحه در اوراق غیردولتی (اوراقی که شرکت‌های غیردولتی برای تأمین مالی خود در بازار سرمایه منتشر می‌کنند) است. تخصیص حداقل ۵۰ درصد از پرتفوی صندوق‌ها به اوراق دولتی، حداقل ۵ درصد به سرمایه‌گذاری سهام و حداکثر ۵۰ درصد به سپرده‌گذاری^۲ سبب می‌شود که بخش غیردولتی نتواند از طریق بازار سرمایه استفاده کند. در واقع چنانچه طبق لایحه بودجه سال ۱۳۹۹، ترکیب پرتفوی صندوق‌ها تغییر یابد شاهد پدیده برون‌رانی (crowding-out) شرکت‌های غیردولتی در بازار سرمایه خواهیم بود و هزینه تأمین مالی برای بنگاه‌ها و درحالت کلی، بخش غیردولتی افزایش خواهد یافت. به بیانی شفاف‌تر؛ انتشار زیاد اوراق دولتی در بازار سرمایه به افزایش نرخ بهره و استقراض در بازارهای مالی منجر می‌شود و لذا بخش غیردولتی مانند بنگاه‌های تولیدی و بازرگانی که برای مقاصد کوتاه‌مدت (سرمایه در گردش) یا مقاصد میان‌مدت و بلندمدت (سرمایه‌گذاری در دارایی‌ها و تجهیزات و توسعه خطوط تولیدی و کسب‌وکار)؛ نیاز به تأمین مالی از بازار سرمایه و انتشار اوراق دارد، باید با هزینه‌های بالاتری به این مهم اقدام کند. افزایش هزینه تأمین مالی؛ به افزایش قیمت محصول نهایی (کالاها یا خدمات) منجر می‌شود که خود؛ سبب کاهش تقاضا از طرف مصرف‌کنندگان و رکود در بخش‌های مختلف اقتصادی خواهد شد.

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.

۲. طبق دستورالعمل کنونی سازمان بورس و اوراق بهادار.



درعین حال در صورت افزایش سرمایه بانکها، قدرت اعطای تسهیلات آنها افزایش می‌یابد و معضل تنگنای اعتباری تقلیل خواهد یافت. بدین منظور 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.

۲-۲-۲. فشار مالیاتی بر کسب‌وکارهای موجود در شرایط رکودی به‌جای تعریف پایه مالیاتی جدید

یکی از ارکان برنامه اصلاحات ساختاری بودجه دولت، درآمدزایی پایدار بوده است. ثبات بودجه و متعاقب آن ثبات تأمین کالاها و خدماتی که دولت در اختیار جامعه قرار می‌دهد در گرو تأمین درآمدهای مطمئن و پایدار برای دولت است. یکی از این موارد توجه به منابع مالیاتی و افزایش درآمدها از این محل است. البته برنامه‌هایی که برای اصلاح نظام مالیاتی و افزایش درآمدهای مالیاتی ارائه می‌شوند، باید به گونه‌ای باشند که اولاً به فضای کسب‌وکار ضربه نزنند و ثانیاً در فرایند اصلاحات میان‌مدت در راستای درآمدزایی پایدار، خللی ایجاد نکنند. اگر افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق فشار به فعالان اقتصادی بخش رسمی که در حال حاضر مالیات می‌دهند حاصل شود، هرچند ممکن است در کوتاه‌مدت باعث افزایش درآمدهای مالیاتی شود، اما در بلندمدت منجر به رکود و کاهش درآمدهای دولت خواهد شد. عدم توجه به توسعه درآمدهای مالیاتی از طریق بسط پایه‌های جدید مالیاتی در کشور به‌ویژه در شرایط کنونی که با کاهش شدید درآمدهای نفتی روبه‌رو هستیم، موجب می‌شود دولت منابع لازم برای مصارف خود را از طرق دیگری که عمدتاً به زیان طبقات محروم و متوسط جامعه است.

آنچه برای محیط کسب‌وکار درخصوص افزایش درآمدهای مالیاتی حائز اهمیت است و نیاز به شفاف‌سازی دارد، علل افزایش 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 ۱۳۹۸ 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؟

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.

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.

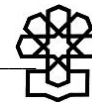
در هر حال وابستگی بیشتر بودجه به درآمدهای پایدار و به‌ویژه مالیات‌ها در زمان خود پایداری مالی لازم را برای بودجه و اقتصاد کلان حاصل می‌کند؛ اما باید دقت داشت که در سال‌های گذشته بسیاری از فعالان و افراد جامعه یا اصلاً مالیاتی نداده‌اند و یا متناسب با استفاده از فضای کلان اقتصاد و درآمدهای مکتسبه خود، مالیات به اندازه‌ای پرداخت نکرده‌اند؛ همواره حقوق‌بگیران مشخص و معلوم بخش عمومی و خصوصی و فعالان سالم 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 به‌دلایل 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 کسب‌وکار است. این پدیده، زمینه بدبینی به نظام مالیاتی کشور را فراهم می‌کند.

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. در حال حاضر براساس 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 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 به‌طور متوسط کمتر از ۱۰ درصد درآمدهای مالیاتی است و حتی در برخی از کشورها این مقدار کمتر از ۶ درصد است. بدون شک علاوه بر وضع پایه‌های جدید مالیاتی مانند مالیات بر مجموع درآمد، ساماندهی معافیت‌های مالیاتی می‌تواند به این مهم کمک کند.^۱

به‌دلیل ضعف سازوکارهای قانونی و عدم اتصال پایگاه‌های اطلاعاتی به یکدیگر، توان اخذ مالیات واقعی بسیاری از مشاغل در کشور امکانپذیر نیست. 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 به‌طور کامل پرداخت می‌کنند. با توجه به این مسئله ایجاد سازوکاری برای اخذ مالیات از مشاغل و جلوگیری از فرار مالیاتی آنها ضروری به‌نظر می‌رسد.^۲

۱. برگرفته از گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور ۲. منابع بودجه (ویرایش اول)، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۶۲۲۱، دی‌ماه ۱۳۹۷.

۲. همان، ص ۲۷.



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^۱ 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. هر یک 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.^۲

۲-۲-۳. ناکارآمدی واگذاری‌ها در جهت تسهیل ورود کسب‌وکارها و تشویق رقابت

دلیل وجودی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی، کاهش تصدیگری اقتصادی دولت در موارد غیرضروری و ایجاد زمینه حضور حقیقی بخش خصوصی در عرصه اقتصاد کشور است.^۳ 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، با توجه به سوابق گذشته سازمان خصوصی‌سازی چگونه می‌تواند برای شرکت‌های در شرف واگذاری، مشتری مناسبی آن هم فقط 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 فرایند 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 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.

1. Personal Income Tax (PIT)

۲. همان، ص ۲۷.

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

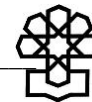
بخش مهم اجرای سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بهبود محیط کسب و کار و تسهیل فضای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است که متأسفانه در سال‌های اخیر مورد غفلت واقع شده است. این غفلت به وضوح در بندهای تبصره «۲» لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ ملاحظه می‌شود. بندهای مذکور، نشان از نگاه درآمدزایی دولت از واگذاری‌ها و 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. هرچند آنچه که در نظام مقررات‌گذاری مربوط به مجوزها رخ داده، بیانگر فقدان ارتباط نظام‌مند هیئت مقررات‌زایی با دیگر نهادهای مربوط در دولت و به‌طور کلی حکومت است و نمی‌توان سلسله مراتب نهادهای مسئول ساماندهی مجوزها و به‌طور خاص هیئت مقررات‌زایی و طبعاً ارزش مصوبات آنها را به لحاظ حقوقی، مشخص کرد لذا لازم است تا فقدان متولی ستادی و با قدرت نفوذ کافی برای هماهنگی و یکپارچگی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها هرچه سریع‌تر برطرف شود. تا هرچه سریع‌تر مهم‌ترین دلیل ناکامی در انجام فرایند ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار رفع گردد.^۱

از سوی دیگر در ماده (۱۹) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی، بر کلیه روش‌های ممکن برای واگذاری بنگاه‌ها اعم از روش‌های واگذاری مالکیت همچون اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال و همچنین روش‌های واگذاری مدیریت همچون اجاره، پیمانکاری عمومی و پیمان مدیریت و همچنین روش‌هایی همچون تجزیه، انحلال و ادغام شرکت‌ها تأکید شده است. این درحالی است که بسیاری از این روش‌ها، هنوز از سوی هیئت واگذاری مورد استفاده قرار نگرفته است و چه بسا اتکا به این روش‌ها، خصوصاً واگذاری مدیریت بنگاه‌ها به جای واگذاری مالکیت، از مشکلات موجود کاسته و اهداف سیاست‌های کلی و قانون را به نحو بهتری محقق سازد. بدیهی است که پیشنیاز اتخاذ این رویکرد، فاصله گرفتن از نگاه درآمدزایی به موضوع خصوصی‌سازی است.

۴-۲-۲. اهمیت رعایت احکام قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور

از آنجایی که لازم است بخش حقیقی اقتصاد و فعالان کسب و کار از وضعیت مالی بخش‌های دولتی از منظر مطالبات پیمانکاران از دولت و شرکت‌های دولتی مطلع باشند تا بتوانند جهت عقد قراردادهای 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 به‌ویژه باید در زمان ارائه لایحه بودجه، جدول بدهی‌ها، مطالبات قطعی شده و تعهدات دولت به اشخاص حقوقی

۱. احمد مرکز مال‌میری، موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸.



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.

جمع‌بندی و پیشنهادها

در این گزارش ابتدا به تحلیل وضعیت کلی محیط کسب‌وکار در سال ۱۳۹۸ براساس مهم‌ترین شاخص‌های داخلی و خارجی محیط کسب‌وکار، از جمله شاخص ملی محیط کسب‌وکار، شاخص امنیت سرمایه‌گذاری در ایران، شاخص رقابت‌پذیری جهانی، شاخص انجام کسب‌وکار بانک جهانی و شاخص بین‌المللی حقوق مالکیت پرداخته و ملاحظه شد مجموعه شاخص‌ها تصویر نامطلوبی از وضعیت محیط کسب‌وکار در کشور را نشان می‌دهند.

در ادامه به منظور تبیین چشم‌انداز محیط کسب‌وکار در سال آتی، به بررسی برنامه‌ها و اعتبارات لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ در خصوص بهبود محیط کسب‌وکار و ارزیابی تأثیرات بودجه بر برخی مؤلفه‌های مؤثر بر محیط کسب‌وکار پرداخته شد. هرچند با کنکاش در لایحه بودجه رد پای پرداخت هزینه‌هایی با عنوان بهبود محیط کسب‌وکار به دستگاه‌های مختلف یافت می‌شود؛ اما نکته اساسی در خصوص این اعتبارات این است که تاکنون پرداخت و تخصیص مبالغ مذکور در راستای اهداف متناسب با بهبود واقعی محیط کسب‌وکار نبوده و در راستای دستیابی به این اهداف به صورت کارآمد هزینه نشده است.

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 چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی) نیز در لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ پایبندی کاملی نداشته است. بر این اساس، پیشنهادهای زیر برای بهبود وضعیت محیط کسب‌وکار و اصلاح لایحه بودجه در سال ۱۳۹۹ ارائه می‌شود:

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 و ۱۳۹۸ متأسفانه مکرراً انجام شد و تولیدکننده و حتی صادرکنندگان ایرانی را با مشکلات مضاعف مواجه کرده است. لازم است دولت و مجلس حین تصویب و اجرای قانون بودجه سال ۱۳۹۹، به این مهم توجه کنند.

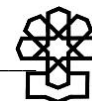
۲. پیشنهاد می‌شود برای بهبود محیط کسب‌وکار، در تخصیص بودجه‌های ملی، اولویت با تقویت نهادهای تضمین‌کننده امنیت سرمایه‌گذاری نظیر دادگاه‌ها و پاسگاه‌های نیروی انتظامی باشد به طوری که برای یک سال بودجه بیشتری را به نهادهای تضمین‌کننده حقوق مالکیت داد و احداث زیرساخت‌های جدید (راه و برق و...) در اولویت‌های بعد قرار گیرند.

۳. افزایش درآمدهای مالیاتی از طریق رونق کسب‌وکار ممکن است اما در شرایط رکود، رشد درآمدهای مالیاتی از واحدهای تولیدی رسمی، منطقی نیست و چه بسا رکود را تشدید کند. به عبارتی افزایش درآمدهای مالیاتی بهتر است از واحدهای زیرزمینی و با جلوگیری از فرارهای مالیاتی محقق شود. آنچه برای محیط کسب‌وکار در خصوص افزایش درآمدهای مالیاتی حائز اهمیت است و نیاز به شفاف‌سازی دارد، دلایل پیش‌بینی افزایش وصول درآمدهای مالیاتی در دوره رکود چندساله اقتصاد ایران است. آیا میزان برآورد افزایشی درآمدهای مالیاتی قرار است فقط از فعالان و شاغلان رسمی که شناسایی شده و پرداخت‌کننده مالیات در سال ۱۳۹۸ هستند، 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 شود؟ این ابهام نیاز باید در قانون بودجه مرتفع گردد. 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. از جمله راهکارها جهت اصلاح نظام مالیاتی کشور و کاهش فرار مالیاتی، وضع مالیات بر مجموع درآمد است.

۴. محیط مالی، از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار محسوب می‌شود و ناپایداری مالی بودجه دولت 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 محیط مالی کسب‌وکار می‌شود و می‌تواند بر تولید و درآمد مالیاتی سال‌های آتی اثر منفی بگذارد.

۵. یکی از اقدامات اساسی برای کاهش هزینه‌های دستگاه‌های اجرایی، شناسایی برنامه‌های موازی دستگاه‌های اجرایی و اقدام در راستای بازآرایی، ادغام و حذف برنامه‌های زائد است. همچنین به منظور افزایش سرعت و دقت پرداخت‌های دولت، باید پرداخت‌های خزانه به صورت مستقیم به ذی‌نفعان نهایی صورت گیرد.

۶. در راستای حمایت از تولید، لازم است در خصوص سیاست تخصیص ارز ترجیحی بازنگری اساسی صورت گیرد و برای اجرای سیاست‌های حمایتی، بخشی از منابع ریالی آزاد شده در حلقه نهایی مصرف در اختیار مصرف‌کننده نهایی و بخشی نیز جهت حمایت از تولید در قالب مواردی مانند سرمایه در گردش در اختیار بنگاه‌های رسمی و شناخته شده و ترجیحاً صادراتی قرار گیرد.



۱. لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور.
۲. احمدیان، مریم. وضعیت ایران در گزارش انجام کسب‌وکار بانک جهانی سال ۲۰۲۰، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۷۰۰، آبان‌ماه ۱۳۹۸.
۳. احمدیان، مریم. وضعیت ایران گزارش رقابت‌پذیری جهانی سال ۲۰۱۹، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۶۹۹، آبان‌ماه ۱۳۹۸.
۴. 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.
۵. 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.
۶. جوادی، شاهین. الگوی راهبردی حمایت از تولید ۲. محیط اقتصاد کلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۹۰۰، ۱۳۹۵.
۷. 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.
۸. 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.
۹. سازمان برنامه و بودجه کشور، قانون بودجه سال ۱۳۹۷، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۷.
۱۰. سازمان برنامه و بودجه کشور، لایحه بودجه سال ۱۳۹۸، تهران، مرکز اسناد، مدارک و انتشارات، ۱۳۹۸.
۱۱. 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.
۱۲. 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.
۱۳. 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.
۱۴. سیاح، سیدامیر و ایمان، تهرانی. پایش امنیت سرمایه‌گذاری ۶. بهار ۱۳۹۸ به تفکیک استان‌ها و حوزه‌های کاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۸۲۰، دی ۱۳۹۸.
۱۵. 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.
۱۶. 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.
۱۷. 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.

۱۸. مرکز مالگیری، 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.
۱۹. بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۳۶. بند «ر» تبصره «۵» (صندوق‌های سرمایه‌گذاری با درآمد ثابت)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۶۸۲۸، ۲۲۰ دی‌ماه ۱۳۹۸.
۲۰. مرکز مالگیری، احمد. موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خرداد ۱۳۹۸.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۸۹۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور ۶۳. تصویر محیط کسب‌وکار در آستانه تصویب بودجه و برخی آثار بودجه بر مؤلفه‌های محیط کسب‌وکار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین‌کنندگان: ایمان تهرانی، مریم احمدیان

ناظران علمی: سیدامیر سیاح، موسی شهبازی‌غیائی، سیدعلی روحانی

واژه‌های کلیدی:

۱. محیط کسب‌وکار
۲. سرمایه‌گذاری خارجی
۳. کسری بودجه
۴. بدهی دولت
۵. بار مالیاتی
۶. پایداری مالی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۱۱/۱۴