

# دورنمای محیط کسب و کار در لایحه برنامه پنجم توسعه کشور

تاریخ ارائه: ۱۳۸۸/۱۲/۴

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۲/۱۰

محمد خضری \*

## چکیده

این مقاله سیاست‌های لایحه برنامه پنجم توسعه را از منظر تأثیر اجرای آنها بر فضای کسب و کار کشور بررسی می‌کند. در سیاست‌های کلی ناظر بر برنامه پنجم، بهبود محیط کسب و کار به عنوان راهبرد اساسی تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی، گسترش عدالت اجتماعی و ارتقای استاندارد زندگی مردم قلمداد شده است. در لایحه برنامه پنجم توسعه، که قاعدتاً باید در چارچوب سیاست‌های کلی و معطوف به اهداف آن تنظیم شده باشد، نیز بر بهبود فضای کسب و کار به مثابه راهبردی مؤثر برای توانمندسازی مردم در برابر فقر، بیکاری و تورم و نیز برای شکوفایی بیشتر اقتصاد کشور تأکید شده است. در این مقاله، برخی از عمده‌ترین آسیب‌های لایحه برنامه پنجم از منظر راهبرد بهبود محیط کسب و کار بررسی و تحلیل شده است.

**کلیدواژه‌ها:** فضای کسب و کار، محیط سرمایه‌گذاری، برنامه پنجم توسعه، توسعه اقتصادی

\* استادیار گروه اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب

فصلنامه مطالعات راهبردی • سال سیزدهم • شماره دوم • تابستان ۱۳۸۹ • شماره مسلسل ۴۸

## مقدمه

یکی از چالش‌های اساسی کشورهای فقیر و در حال توسعه، پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی در آنهاست. این کاستی به نوبه خود به عارضه‌های اقتصادی همچون فقر گسترده و سطح پایین استاندارد زندگی مردم، رشد اقتصادی پایین، بیکاری و تورم بالا در این کشورها دامن زده است. شکوفایی اقتصادی و سطح استاندارد زندگی در هر کشوری، تابعی از کم و کیف تولید ملی آن کشور است. تولید ملی نیز چیزی نیست جز حاصل جمع تلاش‌های مولد تک تک ساکنان هر کشور. بنابراین، هرچه کوشش‌ها و فعالیت‌های اقتصادی افراد بیشتر باشد، تولید ملی و به تبع آن، فرصت‌های شغلی، شکوفایی اقتصادی و استاندارد زندگی مردم نیز بالاتر خواهد بود.

در عین حال، برای تشویق و تحریک ساکنان هر کشور به ورود به عرصه کوشش‌های مولد اقتصادی و هنرآفرینی، لازم است بسترسازی و فرایندسازی شود و محیط بازی اقتصادی و قواعد حاکم بر آن، به گونه‌ای فراهم گردد که در آن، فعالیت‌های اقتصادی مولد و هنرآفرینی ساکنان کشور معنادار شود. اینکه چگونه می‌توان ورود فعالان اقتصادی را به عرصه فعالیت‌های اقتصادی مولد و عرصه کارآفرینی، معنادار کرد، بحثی است که به ویژه، طی سال‌های اخیر، تحقیقات گسترده‌ای پیرامون آن سامان گرفته و توجه نهادهای بین‌المللی از جمله بانک جهانی را به خود جلب کرده است. به عنوان مثال، گزارش توسعه ۲۰۰۵ بانک جهانی، بهبود محیط کسب و کار را یکی از چالش‌های اساسی توسعه کشورهای در حال توسعه معرفی کرده و آن را برای ایجاد فرصت‌های شغلی، کاهش فقر و بهبود استاندارد زندگی مردم اساسی می‌داند (World Bank, 2005). سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup> نیز محیط کسب و کار مناسب را برای شکوفایی اقتصادی کشورها و توانمندسازی مردم‌شان در برابر فقر و بیکاری لازم می‌داند (OECD, 2006). در بررسی‌های موردی نیز که گروه‌های پژوهشی بانک جهانی راجع به توسعه کشورهای در حال توسعه انجام داده‌اند، مناسب بودن محیط کسب و کار و فعالیت‌های اقتصادی، شرط لازم و اساسی برای عملکرد خوب اقتصاد کلان و همچنین، عملکرد بنگاه‌های اقتصادی برشمرده شده است (Dollar, Hallward and Mengistae, 2003).

خوشبختانه، امروزه در ایران نیز «بهبود محیط کسب و کار» به عنوان مهم‌ترین و مؤثرترین راهبرد مبارزه با فقر و افزایش رشد اقتصادی پذیرفته شده است. در واقع، نوعی اجماع نسبی در میان کارشناسان، سیاستمداران و سیاستگذاران وجود دارد مبنی بر اینکه برای غلبه بر نامطلوب‌هایی چون فقر و بیکاری، کم‌رشدی اقتصاد و پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی و نیز برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و تقویت بخش خصوصی، بهبود فضای کسب و کار کشور، مؤثرترین راهبرد است. ملاحظه جهت‌گیری‌های برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور، به وضوح این اجماع را نشان می‌دهد. این جهت‌گیری، به ویژه در برنامه چهارم توسعه کشور برجسته‌تر است.

حال اگر برنامه‌های توسعه کشور را حاصل اجماع نسبی کارشناسان، تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران و چه بسا جامعه مدنی کشور بدانیم، که قاعده‌تاً باید در راستای هم بوده و نتایج آنها، هم‌افزایی داشته باشند، باید بپذیریم که برنامه پنجم توسعه کشور نیز باید راهبرد «بهبود محیط کسب و کار» را دنبال کند. در این مقاله، کوشش می‌شود چشم‌انداز فضای کسب و کار در برنامه پنجم و جهت‌گیری آن در این زمینه ارزیابی و تحلیل شود. بر این اساس، در ابتدا تبیینی از چیستی فضای کسب و کار و تأثیر آن بر عملکرد اقتصادی ارائه می‌شود. سپس، سعی می‌شود تصویری از فضای کسب و کار در کشور و کم و کیف آن به دست داده شود. در نهایت نیز با بررسی و تحلیل اهداف، جهت‌گیری، راهبردها و سیاست‌های لایحه برنامه پنجم توسعه، دورنمای محیط کسب و کار در کشور بررسی می‌شود.

## الف. چیستی و چارچوب فضای کسب و کار

ارائه تعریف دقیقی از فضای کسب و کار دشوار است، اما در بیان سودمند و مفید، فضای کسب و کار و سرمایه‌گذاری به مثابه محیط سیاستی، نهادی و رفتاری‌ای است که بازدهی و مخاطرات مرتبط با فعالیت‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (Stern, 2010). در واقع، فضای سرمایه‌گذاری نوعی محیط نهادی، سیاستی و تنظیمی است که فعالان اقتصادی و بنگاهها در چارچوب و مبتنی بر آن فعالیت می‌کنند (Dollar, Hallward and Mengistae, 2003).

مفهوم فضای کسب و کار خیلی نزدیک به چیزی است که در ادبیات اقتصادی از آن تحت عنوان نهادهای پرکیفیت<sup>۱</sup> (Knack and Keefer, 1995: 207-227) یا زیرساخت اجتماعی<sup>۲</sup> (Hall and Jones, 1999: 83-116) یاد می‌شود.

این نهادها و زیرساخت‌های اجتماعی، ورود فعالان اقتصادی به عرصه فعالیت‌های اقتصادی مولد و عرصه هنرآفرینی را معنادار می‌کند و به آنها انگیزه و فرصت لازم را می‌دهد که به طور کارآمدی سرمایه‌گذاری کنند، فرصت شغلی بیافرینند و فعالیت‌هایشان را توسعه دهند.

بانک جهانی، در گزارش ۲۰۰۵ خود، که بر اساس مطالعه ۲۶ هزار بنگاه اقتصادی در ۵۳ کشور دنیا صورت گرفته است، عوامل محدودکننده و متأثرکننده فضای کسب و کار را شامل این موارد دانسته است: نااطمینانی در سیاست‌ها، بی‌ثباتی در اقتصاد کلان، نرخ‌های مالیاتی، فساد اقتصادی و سیاسی، هزینه دستیابی به اعتبارات و منابع مالی، جرم و جنایت، مقررات، امور مالیاتی، سطح مهارت‌های نیروی انسانی، نظام قضایی، مقررات کار، برق، حمل و نقل، دستیابی به زمین و ارتباطات راه دور (World Bank, 2005). در مطالعات دیگر به عوامل دیگری نیز اشاره شده است، از جمله: بی‌ثباتی سیاسی، تورم، نرخ ارز، جرائم خیابانی، جنایت سازمان‌یافته، اقدامات و رویه‌های ضد رقابتی، کاغذبازی و کیفیت خدمات عمومی (World Bank, 2003).

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، مفهوم جدیدی با عنوان چارچوب سیاستی برای سرمایه‌گذاری<sup>۳</sup> معرفی کرده و هدف کلی آن این است که محیط عمومی کسب و کار را بهبود بخشد و عرصه بازی هم‌سطح را برای کلیه فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران فراهم کند (OECD, 2006). چارچوب سیاستی برای سرمایه‌گذاری، ده قلمرو را برجسته می‌سازد که فراتر از شرایط ثبات اقتصاد کلان، تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر محیط سرمایه‌گذاری و کسب و

1 . high - quality

۲. منظور از زیرساخت اجتماعی social infrastructure، نهادها و سیاست‌های دولت است که محیط اقتصادی را شکل می‌دهند و فعالان اقتصادی در چارچوب آن انباشت سرمایه می‌کنند، افراد انگیزه پیدا می‌کنند مهارت‌هایشان را افزایش دهند و دستاوردهای مثبت اجتماعی تولید می‌شود.

3 . policy framework for investment

کار دارد. این قلمروها عبارتند از: ۱) سیاست‌های مربوط به سرمایه‌گذاری، ۲) توسعه و تسهیل سرمایه‌گذاری، ۳) سیاست‌های تجاری، ۴) سیاست‌های رقابتی، ۵) سیاست‌های مالیاتی، ۶) حکمرانی شرکتی، ۷) هدایت مسوؤلانه کسب و کار، ۸) توسعه منابع انسانی، ۹) توسعه زیرساخت‌ها و خدمات مالی و ۱۰) حکمرانی عمومی.

چارچوب مزبور در پی ایجاد محیط سیاستی و نهادی مناسب برای تشویق سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است و هدف آن است تا سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و فعالیت‌های اقتصادی مولد را در راستای رشد و شکوفایی اقتصادی کشورها، توسعه پایدار و توانمندسازی مردم در برابر فقر و بیکاری هدایت کند. بنابراین، کشورهای مختلف می‌توانند این چارچوب را به عنوان پایه و مبنایی برای جهت‌دادن اقدامات و سیاست‌هایشان در جهت تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی و معنادارترکردن عرصه فعالیت‌های مولد اقتصادی برای فعالان اقتصادی به کار گیرند. این چارچوب به کشورها امکان می‌دهد بر مشکلاتی چون فقر و بیکاری گسترده و تورم بالا غلبه کنند و فرصت‌های شغلی و سطح استاندارد زندگی بالاتری برای ساکنان‌شان به ارمغان بیاورند.

یکی از پرسش‌های اساسی که همواره اقتصاددانان با آن مواجه هستند، این است که چرا برخی کشورها از استاندارد زندگی بالایی برخوردارند و فقر و بیکاری در آنها کمتر است، در حالی که در برخی دیگر، وضعیت برعکس است؟ بدون شک، تبیین یگانه‌ای برای این سؤال وجود ندارد. طیفی از پاسخ‌ها از عقب‌ماندگی تاریخی، شرایط جغرافیایی، کمبود منابع طبیعی، کمبود سرمایه‌گذاری، کمبود سرمایه انسانی تا ساختار دولت، کیفیت مدیریت، ساختار اقتصادی و کم و کیف نهادها و غیره را می‌توان ارائه کرد.

بررسی تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد میزان منابع در دسترس ساکنان هر کشور، محدودیت چندان اساسی روی شکوفایی اقتصادی و آبادانی کشور و رفاه ساکنانش ایجاد نمی‌کند. به عنوان مثال، بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته از جمله سوئیس، ژاپن و هلند از منابع طبیعی قابل ملاحظه‌ای برخوردار نیستند، ولی اقتصادهای شکوفایی دارند و ساکنان آنها نیز از سطح استاندارد زندگی بالایی برخوردارند. این در حالی است که بسیاری از کشورهای آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین، به رغم برخورداری از منابع طبیعی هنگفت (مانند نفت،

معادن، و جز اینها)، عملکرد اقتصادی ضعیفی دارند و استاندارد زندگی ساکنان‌شان پایین است. حتی در بیشتر موارد، موهبت‌های طبیعی در این کشورها به بلای جان ساکنان‌شان تبدیل شده است. پدیده‌هایی نظیر «بلای منابع طبیعی»<sup>۱</sup>، «دولت رانتی»<sup>۲</sup>، «بیماری هلندی»<sup>۳</sup> و جز اینها که برای تبیین شرایط حاکم در این کشورها به کار می‌رود، گویای این مهم است که صرف حضور منابع در یک کشور، تأمین‌کننده آبادانی و رفاه ساکنان آن نیست (خضری، ۱۳۸۴).

تحقیقات گسترده و تجربه کشورهای پیشرفته و مرفه بیانگر آن است که آبادانی یک کشور و بهروزی ساکنان آن تابعی از ساختار انگیزشی و کیفیت نهادهای هدایت‌کننده فعالیت‌های اقتصادی و فضای کسب و کار است (Brunner, 1985). بنابراین، در کشورهایی که سیاستمداران در پی کاهش فقر و بیکاری و افزایش سطح استاندارد زندگی مردم هستند، بهبودی در فضای کسب و کار اهمیت اساسی دارد. این اهمیت به ویژه در شرایط کنونی که کشورهای فقیر و در حال توسعه با فشارهای فزاینده‌ای از جهانی شدن اقتصاد مواجه‌اند، دو چندان می‌شود.

## ب. محیط کسب و کار در اقتصاد ایران

اقتصاد ایران نیز، به عنوان یکی از اقتصادهای در حال توسعه، از مشکلات اقتصادی عدیده‌ای رنج می‌برد و با چالش‌های گوناگون مواجه است. نرخ تورم و بیکاری دورقمی، درآمد سرانه پایین، پس‌انداز واقعی منفی، کسری بودجه ساختاری و صادرات اندک کالاها و خدمات، از جمله برخی از مشکلات اقتصادی کشور هستند. از سوی دیگر، اقتصاد ایران با چالش‌های گوناگونی مواجه است که برخی از آنها عبارتند از ورود به سازمان تجارت جهانی، تحریم‌های اقتصادی، کاهش درآمدهای نفتی، رشد اقتصاد غیررسمی، سطح پایین سرمایه‌گذاری خارجی، افزایش روزافزون جمعیت آماده به کار، تشدید رقابت از جانب کشورهای منطقه، بیکاری گسترده جمعیت تحصیل کرده و مانند آنها.

---

1 . natural resource curse  
2 . rentier state  
3 . Dutch Disease

اکثر صاحب‌نظران اقتصادی کشور، ریشه مشکلات مزبور را در اقتصاد دولتی و سیطره بیش از حد دولت بر فعالیت‌های اقتصادی و راه حل تعدیل آنها را نیز در گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار می‌دانند (غنی‌نژاد، ۱۳۸۷) (نیلی، ۱۳۸۶). در این میان، با ارائه توصیه‌های سیاستی به دولت مبنی بر واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، کوشش می‌شود از دامنه مداخله دولت در اقتصاد کاسته شده و بخش خصوصی در کشور تقویت گردد. در عین حال، بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی، از جمله جوزف استیگلیتز، بر این باورند که صرف راهبرد خصوصی‌سازی برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار و تقویت بخش خصوصی کافی نیست. در واقع، لازم است در ابتدا موانع توسعه بخش خصوصی برطرف و رقابت در فضای اقتصاد در هر دوی بخش‌های خصوصی و عمومی تقویت شود (استیگلیتز، ۱۳۸۳). تنها در این صورت است که می‌توان به دستاوردهای این گذار امیدوار شد. به عبارت دیگر، برای موفقیت‌آمیز بودن گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار لازم است محیط کسب و کار بهبود یابد.

تجربه کشورهای مختلف از جمله چین، روسیه و کشورهای اروپایی شرقی نیز این اولویت‌بندی را تأیید می‌کند. تجربه این کشورها نشان می‌دهد گذار به اقتصاد بازار به دو روش ممکن است (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷). در روش نخست، که در کشورهای روسیه و بعضاً اروپای شرقی دنبال شد، دارایی‌ها و شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار گردید، بدون آن که رقابت در اقتصاد تقویت و موانع بر سر راه فعالیت بخش خصوصی برداشته شود. به عبارت دیگر، صرفاً مالکیت دارایی‌ها از بخش دولتی به بخش خصوصی انتقال داده و انحصار خصوصی جایگزین انحصار دولتی شد. در عوض، چینی‌ها در ابتدا محیط اقتصادی را رقابتی کردند و موانع فعالیت بخش خصوصی را کاهش دادند. این سیاست، رقابت در اقتصاد چین را افزایش داد و در نتیجه آن، بهره‌وری بخش‌های دولتی، خصوصی و تعاونی افزایش یافت. به این ترتیب، رشد بخش خصوصی به کاهش سهم دولت در اقتصاد انجامید و از این طریق، سهم شرکت‌های دولتی از تولید ناخالص داخلی کاهش یافت (Jefferson and Wenyi, 1994).

بنابراین، در اقتصاد ایران نیز راهبرد بهبود محیط کسب و کار برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار اهمیت اساسی دارد. در سایه این راهبرد است که می‌توان به رشد بخش خصوصی واقعی در کشور و رقابتی‌تر شدن محیط کسب و کار و شفاف‌شدن آن امید بست. گزارش‌های بانک جهانی و تحقیقات گسترده در مورد فضای کسب و کار نشان می‌دهد عملکرد متغیرهای اقتصادی در کشورهای دارای فضای مناسب کسب و کار بهتر بوده است. به این مفهوم که در کشورهایی که محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار مناسبی دارند فقر، بیکاری، تورم، فساد اقتصادی، اقتصاد غیررسمی و جز اینها کمتر است و مردم از سطوح استاندارد زندگی بالاتری برخوردارند (دیانکوف و مکلیش، ۱۳۸۶).

با این همه، گزارش‌های مختلف (داخلی و خارجی) و شواهد و قرائن حاکی از آن است که فضای کسب و کار در ایران چندان رضایت‌بخش نیست.

جدول (۱): رتبه ایران در گزارش‌های فضای کسب و کار بانک جهانی<sup>۱</sup>

سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
رتبه	۱۰۸	۱۱۹	۱۳۱	۱۳۵	۱۳۷
تعداد کشورها	۱۳۳	۱۵۵	۱۷۵	۱۷۸	۱۸۳

Doing Business 2010 (Islamic Republic of Iran), World Bank, 2009,  
www.doingbusiness.org

همچنین، براساس گزارش‌های بانک جهانی، رتبه ایران در مورد شاخص خدمات پشتیبانی تجاری در سال ۲۰۰۹، از میان ۱۵۵ کشور جهان ۱۰۳ بوده است. این شاخص شامل مواردی همچون کارایی فرایند ترخیص کالا، زیرساخت‌های حمل و نقلی (مانند بنادر، راه‌آهن) فناوری

۱. لازم به توضیح است که شاخص‌های فضای کسب و کار بانک جهانی تنها برخی شاخص‌های مؤثر بر مقررات کسب و کار را بررسی می‌کند و سایر جنبه‌های مؤثر بر سرمایه‌گذاری‌ها و فعالیت‌های اقتصادی (از جمله فساد اقتصادی، ثبات اقتصاد کلان، امنیت، مهارت نیروی کار، قدرت نهادها، کیفیت زیرساخت‌ها و جز اینها) را دربرنمی‌گیرد (World Bank, 2008).



اطلاعات، کفایت و کیفیت خدمات پشتیبانی، توانایی پیگیری محمولات، به هنگامی و تناسب حمل و نقل در رسیدن به مقصد و جز اینها می شود (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۸: ۵).

شاخص های بی ثباتی و آسیب پذیری نیز بیانگر نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور است. در مطالعه ای که مقادیر بی ثباتی اقتصادی را برای ۱۱۹ کشور جهان (با استفاده از داده های بانک جهانی و در دوره زمانی ۲۰۰۷ - ۱۹۶۰) محاسبه کرده، وضعیت نسبتاً بی ثباتی را برای اقتصاد ایران (رتبه ثبات ستانده و قیمت به ترتیب برابر ۷۷ و ۴۷) برآورد کرده است (براتی، ۱۳۸۷). مطالعات در مورد شاخص فرار سرمایه<sup>۱</sup> نیز بیانگر نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور است (نوبخت، لامعی و معنوی، ۱۳۸۷).

حجم بالای مطالبات معوقه بانکها (به میزان ۴۸۰ هزار میلیارد ریال) نیز بیانگر محیط نامناسب کسب و کار در کشور است. در واقع، هنگامی که به دلیل نامساعد بودن فضای سرمایه گذاری، فعالیت های اقتصادی کاهش پیدا می کند، بنگاهها و فعالان اقتصادی قادر به پرداخت طلب بانکها نخواهند بود. به عبارت دیگر، به دلیل شرایط رکودی حاکم بر کشور که ریشه در فضای نامناسب کسب و کار دارد، مطالبات بانکها از فعالان اقتصادی وصول نمی شود (جبل عاملی، ۱۳۸۸). علاوه بر تحقیقات و مطالعات داخلی و خارجی، شاخص های اقتصادی نظیر سهم اشتغال غیررسمی و اقتصاد زیرزمینی (که بعضاً تا ۵۰ درصد کل اقتصاد تخمین زده می شود) (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۷)، حجم پایین سرمایه گذاری داخلی و خارجی، نرخ های تورم و بیکاری دورقمی، واردات گسترده، سهم اندک درآمدهای مالیاتی از کل تولید ناخالص داخلی (در حدود ۷ درصد) و جز اینها، همگی نشان دهنده نامناسب بودن محیط کسب و کار در کشور هستند.

۱. شاخص فرار سرمایه، عواملی نظیر نااطمینانی سیاست ها، بی ثباتی در نرخ مالیات، فساد اقتصادی، بالا بودن هزینه منابع مالی، مقررات نیروی کار، مقررات، امور مالیاتی، نظام قضایی و جز اینها را شامل می شود.

### ج. اهمیت محیط کسب و کار در برنامه پنجم

طی چند سال گذشته، تسهیلات مالی زیادی به فعالان اقتصادی ارائه شده، اما مشکل کم‌رشدی و رکود اقتصادی در کشور حل نشده است. حجم گسترده مطالبات معوقه نیز نشان از آن دارد که مشکل رکود اقتصادی و کم‌رشدی اقتصاد کشور را نمی‌توان تنها با تزریق پول به اقتصاد تعدیل کرد. در واقع، چند سالی است تصمیم‌سازان و تصمیم‌گیران کشور به اهمیت بهبود محیط کسب و کار برای تعدیل مشکلات اقتصادی کشور و نیز به عنوان راهبردی مؤثر برای گذار از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار واقف‌اند. به عنوان مثال، در مواد ۳۷ و ۴۱ سند برنامه چهارم توسعه، ماده ۷ قانون اصلاح موادی از برنامه چهارم توسعه و نیز قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به طور صریح و مشخص بر بهبود فضای سرمایه‌گذاری و کسب و کار کشور (از طریق اتخاذ سیاست‌ها و اقدامات اجرایی مناسب) تأکید شده است.

مطالعه اهداف، سیاست‌ها و مواد لایحه برنامه پنجم نیز بیانگر اهمیت بهبود فضای کسب و کار در کشور نزد دولت است. در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (به مثابه چارچوب سیاستی لایحه برنامه پنجم) به صراحت بر بهبود فضای کسب و کار کشور تأکید شده است. به عبارت دیگر، بهبود محیط کسب و کار کشور به عنوان راهبردی برای تحقق رشد مستمر و پرشتاب اقتصادی و گسترش عدالت اجتماعی و افزایش استاندارد زندگی مردم قلمداد شده است. اقداماتی همچون ثبات محیط اقتصاد کلان، فراهم آوردن زیرساخت‌های ارتباطی، اطلاعاتی، حقوقی، علمی و فناوری مورد نیاز، کاهش خطرپذیری‌های کلان اقتصادی، ارائه مستمر آمار و اطلاعات شفاف و منظم به جامعه، تقویت و توسعه نظام استاندارد ملی، حمایت از شکل‌گیری بازارهای رقابتی، قطع وابستگی هزینه‌های جاری دولت به درآمدهای نفتی (که در کاهش بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری اقتصاد ملی مؤثر است)، اصلاح نظام اداری و قضایی (در جهت کاهش فساد اداری و افزایش کارایی تدارک خدمات عمومی) و جز اینها، از جمله سیاست‌هایی است که در سیاست‌های کلان ابلاغی برنامه پنجم در راستای بهبود محیط کسب و کار اتخاذ شده‌اند.

در لایحه پیشنهادی دولت، «تحقق کامل سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری»، به عنوان یکی از اهداف برشمرده شده است. بر این اساس، قاعدتاً باید آن را سندی در راستای بهبود فضای کسب و کار کشور دانست. افزون بر این، مواردی همچون «ایجاد فضای مناسب برای تحقق جهش بلند اقتصادی و اجتماعی»، «دستیابی به جایگاه ترسیم‌شده برای کشور در سند چشم‌انداز بیست‌ساله در منطقه»، «اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴»، «رفع موانع مشارکت مردم در عرصه‌های اقتصادی»، «مقررات‌زدایی»، و جز اینها که در مقدمه لایحه برنامه پنجم توسعه عنوان شده است، معطوف به بهبودی محیط کسب و کار در کشور هستند. در واقع، در مقدمه لایحه پیشنهادی دولت که جهت‌گیری اصلی سند برنامه را نیز مشخص می‌کند، بر بهبودی محیط کسب و کار به مثابه راهبرد مؤثر تعدیل مشکلات اقتصادی و دستیابی به «پیشرفت» و «عدالت» تأکید شده است.

علاوه بر این، احکام و گزاره‌های بسیاری ذیل فصل‌های نه‌گانه، به طور صریح یا ضمنی به محیط کسب و کار کشور و ضرورت بهبودی آن اشاره دارند. به عنوان نمونه، در مواد ۶۶ الی ۶۸ از فصل اقتصادی، به طور مشخص احکام و سیاست‌هایی در خصوص محیط کسب و کار ارائه شده است. در سایر زیرفصل‌های اقتصادی (از جمله زیرفصل‌های بهره‌وری، اشتغال، ارز، اصلاح نظام مالیاتی، تجارت و جز اینها) نیز احکام و گزاره‌هایی وجود دارد که به طور مستقیم یا غیرمستقیم به محیط کسب و کار کشور مربوط می‌شوند.

در واقع، به نظر می‌رسد دولت به درستی تشخیص داده که ریشه عارضه‌هایی همچون کم‌رشدی اقتصاد، نرخ بالای بیکاری و تورم، فقر اقتصادی و چه بسا دیگر نارسایی‌های اقتصادی، در نامساعدبودن فضای کسب و کار قرار دارد و قاعدتاً راهبرد مؤثر تعدیل آنها نیز بهبودی در محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار است.

#### د. ارزیابی لایحه برنامه پنجم از منظر فضای کار و کسب

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، در لایحه پیشنهادی دولت نیز احکام و سیاست‌هایی در راستای بهبود فضای کسب و کار کشور وجود دارد. با این همه، به نظر می‌رسد درک ناقصی از چارچوب فضای کسب و کار در برنامه پنجم وجود دارد و سیاست‌هایی که برای بهبود آن

پیشنهاد شده، کافی نبوده و از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نیست. به همین دلیل، انتظار نمی‌رود اجرای آن در جهت بهبود محیط سرمایه‌گذاری کشور کارگر شود و چه بسا به ناامنی بیشتر آن و در نتیجه، گسترش دامنه مشکلات کشور بینجامد.

در ادامه مقاله، کوشش می‌شود برخی از عمده‌ترین آسیب‌های لایحه برنامه پنجم از منظر راهبرد بهبود فضای کسب و کار کشور، بررسی و تحلیل شود.

### ۱. تقلیل‌گرایی فضای کسب و کار

عوامل مختلف نهادی، سیاستی و اجرایی بر چگونگی محیط کسب و کار کشور مؤثرند و قاعدتاً سیاست‌های معطوف به بهبودی آن نیز باید این عوامل را در نظر بگیرند. برخی از این عوامل عبارتند از: اقتصاد برنامه‌ای و حضور گسترده دولت در اقتصاد، بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت، تغییرات ناگهانی در قوانین و آئین‌نامه‌های دولتی، گستردگی قوانین و مقررات دست‌وپاگیر دولتی، شفافیت پایین قوانین و مقررات و تفسیربردار بودن آنها، اقتدار بوروکراتیک، تداخل وظایف قوای سه‌گانه، نامشخص بودن محدوده بخش عمومی کشور، قانون‌گذاری‌های اقتصادی متعدد دولت، دستکاری قیمت‌ها توسط دولت (از جمله نرخ ارز، نرخ بهره و نرخ دیگر کالاها و خدمات)، نرخ تورم بالا، کیفیت پایین زیرساخت‌ها، فساد اداری، گستردگی بسترهای رانت‌جویی، تحریم‌های اقتصادی، واردات قاچاق کالاها به کشور، گستردگی بخش غیررسمی در کشور و جز اینها.

عوامل مزبور دلالت بر آن دارد که چگونگی محیط کسب و کار قویاً متأثر از کم و کیف دولت در هر کشوری است. بنابراین، برای بهبود محیط سرمایه‌گذاری و کسب و کار باید به اصلاح دولت و بخش عمومی و تعدیل نارسایی‌های پیش‌گفته پرداخت. چنین مشکلاتی، فضای کسب و کار برای فعالان اقتصادی را معنادار نمی‌کند و انگیزه‌ای برای فعالیت اقتصادی و زمین‌گیرکردن سرمایه‌هایشان باقی نمی‌گذارد.

ملاحظه سیاست‌های لایحه برنامه پنجم در خصوص فضای کسب و کار، بیانگر آن است که دولت مشکلات این حوزه را بیشتر کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی می‌بیند که می‌شود با

تدوین بخشنامه‌ها و آئین‌نامه‌های اجرایی و الزام دستگاهها به اجرای آن و نیز اتخاذ چند سیاست، فضای کسب و کار را بهبود بخشید و از دامنه مشکلات در کشور کاست.

به عنوان مثال، احکام و سیاست‌هایی که ذیل «بهبود فضای کسب و کار» از فصل اقتصادی آمده است (به غیر از ماده ۶۷ آن هم نه به طور شفاف)، کمک چندانی به بهبود محیط کسب و کار کشور نمی‌کنند. در واقع، اقداماتی نظیر تولید، عرضه و صدور محصولات با نام و نشان تجاری، اداره شرکت‌های دولتی و واگذار شده به بخش غیردولتی در چارچوب قانون تجارت و قانون کار و نیز قوانین ناظر بر بخش خصوصی و جز اینها، از کفایت و ضمانت اجرایی لازم در جهت شفافیت بیشتر و رقابتی‌تر کردن فضای کسب و کار و نیز معنادار کردن آن برای بخش خصوصی برخوردار نیست. ماده ۶۷ مبنی بر تجمع صدور مجوزها و مدیریت یکپارچه آنها، اقدام مناسبی در خصوص بهبودی فضای کسب و کار است، اما از شفافیت لازم برخوردار نبوده و حکم کلی است. افزون بر این، ضمانت اجرای این حکم با توجه به اقتدار بوروکراتیک و ساختار بوروکراسی کشور، محل تردید است.

افزون بر این، اقداماتی همچون تدوین برنامه جامع بهره‌وری (ماده ۶۹)، ایجاد سازمان استاندارد ملی ایران (ماده ۷۰)، تشکیل صندوق توسعه ملی (ماده ۷۶)، ممنوع بودن ایجاد موانع غیرتعرفه‌ای و غیرفنی برای واردات (ماده ۹۶)، کاهش میانگین تعرفه‌ها (ماده ۹۵)، حمایت از تشکل‌های صادراتی (ماده ۹۷)، الزام سازمان بورس و اوراق بهادار به شفاف‌سازی اطلاعات بازار اوراق بهادار و جز اینها، برای بهبودی محیط کسب و کار کشور کافی نیستند. علاوه بر این، در تمامی این موارد، دولت اقدام به تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی و تنظیم اقتصاد (هر دوی بخش عمومی و بخش خصوصی) می‌کند و در صدد است از این طریق، فضای کسب و کار را برای سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی معنادار سازد. در واقع، دولت مسأله نامناسب بودن فضای کسب و کار در کشور را بیشتر ناشی از کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی می‌داند که چه بسا دولت‌های سابق، اقدامات اجرایی مناسبی در این خصوص انجام نداده‌اند. بر این اساس، در لایحه برنامه پنجم کوشش شده با پیش‌بینی تدوین آئین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اجرایی و تنظیم دولتی اقتصاد و نیز تعیین تکلیف برای بخش خصوصی و در کنترل درآوردن و دستور

کارگذاری برای آن (آن‌گونه که دولت می‌خواهد)، فضای کسب و کار را برای فعالان بخش خصوصی بهبود بخشد.

## ۲. دولت‌محوری سیاست‌های بهبود فضای کسب و کار

یکی از آسیب‌های اساسی لایحه برنامه پنجم از منظر فضای کسب و کار، تأکید بیش از حد آن بر راه‌حل‌های دولتی برای بهبود محیط کسب و کار در کشور است. این در حالی است که مهم‌ترین عامل ناامنی محیط کسب و کار کشور، حضور گسترده دولت در اقتصاد است که به مخدوش شدن قیمت‌های نسبی، گسترش بوروکراسی، تعدد قوانین و مقررات و شفافیت پایین آنها، قانون‌گذاری‌های اقتصادی و تعدد مراحل مختلف اخذ مجوز برای فعالیت اقتصادی و جز اینها انجامیده است.

بررسی‌ها حاکی از آن است که در کشورهای فقیر، در همه ابعاد کسب و کار، قوانین متعدد و دست و پاگیر وضع شده است، در حالی که کشورهای پیشرفته و مرفه، قوانین اندکی در مورد کسب و کار و تعیین تکلیف برای فعالان خصوصی وضع کرده‌اند (میدری و قودجانی، ۱۳۸۷: ۲۹). بی‌گمان، قانون‌گذاری‌های متعدد در مورد کسب و کار موجب سرکوب فعالیت‌های تولیدی و کشاندن فعالان اقتصادی به بخش غیررسمی اقتصاد خواهد شد. به ویژه، مداخله‌های قانون‌گذاری در کشورهایی که ضمانت اجرا در آنها در معرض سوءاستفاده و فساد قرار دارد، مخرب‌تر است (همان: ۲۷).

همان‌گونه که اشاره شد، دولت نامناسب بودن فضای کسب و کار کشور را بیشتر نوعی مسأله اجرایی و سیاستی می‌بیند که می‌شود با الزام دستگاههای اجرایی به انجام اقدامات مشخص و یا اتخاذ سیاست‌هایی تنظیمی، آن را بهبود بخشید. حتی سیاست‌ها و احکام پیشنهادی لایحه برنامه پنجم برای بهبود محیط کسب و کار فارغ از ظرفیت و توان اجرایی و مدیریتی نظام اداری، اقتدار بوروکراتیک و ساخت نظام اداری، ساختار اقتصاد و دولت و نیز پدیده قانون‌گریزی و جز اینها، تدوین شده است.

در مواد (۶۹) و (۷۰) ذیل بخش بهروری، نوعی نگرش متمرکز و دولتی به ارتقای بهره‌وری وجود دارد و دولت در پی آن است تا با ایجاد سازمان‌های دولتی از جمله سازمان

استاندارد ملی ایران و سازمان ملی ایران و در چارچوب دستورالعمل‌های اداری، به رقابتی کردن فضای اقتصاد و افزایش بهره‌وری اقدام نمایند. افزون بر این، در ماده ۷۱ از فصل اقتصادی، در راستای ایجاد اشتغال پایدار، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو، دولت ملزم به اقداماتی شده است که به حضور گسترده‌تر آن در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های بیشتر اقتصادی می‌انجامد. سیاست‌هایی همچون «رفع مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط و کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر»، «گسترش کسب و کار خانگی و مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی، به ویژه در مناطق با نرخ بیکاری بالاتر از نرخ بیکاری متوسط کشور»، «حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به تشکلهای واحد‌های حقوقی»، «حمایت مالی از بخش غیردولتی به منظور توسعه و گسترش آموزش‌های کسب و کار، کارآفرینی، فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی» و جز اینها از این جمله‌اند.

در ماده ۹۳، ذیل عنوان «تجارت» از فصل اقتصادی نیز دولت به منظور تنظیم مناسب بازار، افزایش سطح رقابت، ارتقاء بهره‌وری شبکه توزیع و شفاف‌سازی فرایند توزیع کالا و خدمات، اقداماتی را در دستور کار قرار داده که به حضور بیشتر دولت در اقتصاد و قانون‌گذاری‌های اقتصادی بیشتر می‌انجامد. بند «الف» این ماده به وزارت بازرگانی اختیارات بی‌ضابطه و گسترده می‌دهد که به ناامنی بیشتر فضای کسب‌وکار می‌انجامد.

ماده‌های ۱۳۸، ۱۳۹، ۱۴۰ و ۱۴۱ از بخش صنعت و معدن نیز دولت‌سالاری و مداخله بیشتر و تصدی‌گری‌های آشکار و پنهان دولت در اقتصاد را تحریک می‌کنند. ماده ۱۳۸ به تداخل سیاست‌های پولی و مالی، دخالت بیشتر دولت در امور بانکی، کاهش شفافیت و تحریک فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌انجامد. ماده ۱۳۹ به دولت اختیار دستکاری اساسنامه و مقررات سازمان‌ها را می‌دهد. ماده ۱۴۰ اختیار تعیین آئین‌نامه نحوه تشکیل و ساماندهی تشکلهای غیردولتی فعال در بخش صنعت و معدن را به دولت می‌سپارد. ماده ۱۴۱ نیز زمینه مداخله دولت در امور بانک‌ها و بنگاه‌ها را فراهم می‌آورد. در واقع، چنین احکامی، اختیارات بیشتر اقتصادی و چه بسا بی‌ضابطه به دولت می‌دهند.

### ۳. دستورهای کاری متعدد

رویکرد حاکم بر لایحه برنامه پنجم آن است که کشور با انبوهی از مشکلات ریز و درشت در حوزه‌های مختلف مواجه است و دولت با اتخاذ سیاست‌ها و اقداماتی درصدد است آنها را تعدیل یا مرتفع سازد. ایجاد عدالت اجتماعی بیشتر، تأمین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد به دور از فقر، فساد و تبعیض، افزایش بهره‌وری، ایجاد اشتغال، کاهش نرخ تورم و بیکاری، توازن منطقه‌ای، تنظیم بازار، حمایت از تولید و مصرف داخلی، افزایش رقابت در اقتصاد، توسعه مشاغل نو، توسعه کارآفرینی و جز اینها، از جمله اهدافی است که دولت می‌خواهد از طریق اقدامات و اتخاذ سیاست‌هایی آنها را تحقق بخشد.

بدون شک، تعریف چنین دستورهای کاری گسترده در لایحه برنامه پنجم، نه تنها شفافیت اقدامات و رفتارهای دولت را پایین می‌آورد، بلکه انسجام و هماهنگی در برنامه‌ها و سیاست‌ها را نیز دشوار می‌سازد. افزون بر این، پیگیری این اهداف متعدد (که بعضاً با یکدیگر تناقض دارند) به اقدامات گسترده و قانون‌گذاری‌های اقتصادی بیشتر می‌انجامد که کنترل آثار و تبعات منفی آنها بر محیط کسب و کار، سخت و چه بسا ناممکن است.

### ۴. شفافیت پایین احکام و سیاست‌ها

شفافیت اقدامات و سیاست‌های دولت، یکی از شرایط لازم برای بهبود محیط کسب و کار و معنادار شدن فعالیت اقتصادی برای بخش خصوصی است. شفافیت کم و ابهام در رفتارها و سیاست‌های دولت به ناامنی فضای سرمایه‌گذاری دامن می‌زند. لایحه برنامه پنجم، تصویر روشن و شفافی از وضعیت کنونی و آتی کشور به دست نمی‌دهد. در واقع، در لایحه پیشنهادی معلوم نیست دولت چقدر منابع مالی دارد و می‌خواهد آنها را در چه زمینه‌هایی هزینه کند. همچنین، روشن نیست دولت برای هدف‌گذاری‌های برنامه چه مقدار منابع، اعتبارات و سرمایه‌گذاری‌ها را سامان خواهد داد و آنها را از چه محلی تأمین خواهد کرد (قاسمی، ۱۳۸۹: ۱۱).

افزون بر این، لایحه برنامه پنجم فاقد اطلاعات و جداول آماری است و اطلاعاتی در مورد شاخص‌هایی نظیر رشد اقتصادی، اشتغال، بیکاری، تورم، سرمایه‌گذاری و جز اینها به دست



نمی‌دهد. علاوه بر این، مشخص نیست در نتیجه اجرای برنامه، متغیرهای کلان اقتصادی همچون مصرف، پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی، نرخ تورم و بیکاری، توزیع درآمد و جز اینها، چه وضعیتی پیدا خواهند کرد (همان: ۱۰).

بسیاری از اهدافی که در لایحه برنامه پنجم عنوان شده و نیز سیاست‌هایی که برای دستیابی به آنها اتخاذ شده، مبهم، کلی و غیرشفاف است. به عنوان مثال، در ماده ۷۱ ذیل عنوان «اشتغال»، دولت در راستای ایجاد اشتغال، توسعه کارآفرینی، کاهش عدم تعادل‌های منطقه‌ای و توسعه مشاغل نو، اقدامات مختلفی را در دستور کار قرار داده است. از ملاحظه این اقدامات مشخص نمی‌شود که به عنوان مثال، دولت چگونه مشکلات و موانع رشد و توسعه بنگاههای کوچک و متوسط را مرتفع می‌سازد و به بلوغ و تبدیل شدن آنها به بنگاههای بزرگ و رقابت‌پذیر کمک می‌کند. همچنین، روشن نیست حمایت‌های مالی و تشویقی دولت از بنگاههای اقتصادی و بخش غیردولتی چگونه صورت می‌گیرد، چه بنگاههایی واجد شرایط این حمایت‌ها خواهند بود و کم‌وکیف حمایت‌ها و تشویق‌ها چگونه است. همچنین، در ماده ۷۱ حدود اقدامات دولت مشخص نشده است. به عنوان مثال، معلوم نیست دولت به چه میزان عدم تعادل‌های منطقه‌ای را کاهش می‌دهد، یا میزان حمایت‌های دولت چقدر خواهد بود.

در بند «الف» ماده (۹۳)، به وزارت بازرگانی اجازه داده شده از طریق سازوکاری به تنظیم بازار بپردازد، ولی چارچوب و ماهیت این سازوکار مشخص نشده است. بنابراین، دستگاه مزبور قادر خواهد بود هر اقدامی را بر اساس هدف مد نظر این ماده توجیه کند.

در ماده ۱۱۶، ذیل بخش تعاون، دولت پیش‌بینی کرده است برای ارتقاء سهم بخش تعاون به ۲۵ درصد اقتصاد ملی، سهم تعاونی‌ها در بازار پولی کشور را تا سال چهارم برنامه به ۱۵ درصد افزایش خواهد داد. مشخص نیست دولت چگونه سهم بخش تعاونی را (که در حال حاضر بسیار ناچیز و نزدیک به صفر است) به رقم قابل ملاحظه ارتقا می‌دهد. بررسی‌ها حاکی از آن است که دستیابی به چنین هدفی، مستلزم رشد سالیانه حداقل ۴۷ درصدی این بخش و اختصاص حداقل ۵۲ درصد سرمایه‌گذاری سالیانه کل کشور به بخش تعاون است (دفتر مطالعات اقتصادی، ۱۳۸۹: ۴۹) که بسیار بلندپروازانه به نظر می‌رسد.

در تبصره ماده (۶۶) لایحه، کلیه فعالان اقتصادی دولتی و خصوصی ملزم به ارائه اطلاعات شفاف در مورد عملکرد خود شده‌اند. هرچند شفاف‌سازی اطلاعات گامی مثبت در جهت بهبود فضای کسب و کار است، اما این تبصره هیچ اشاره‌ای به نوع و محدوده اطلاعاتی که فعالان اقتصادی باید به دولت ارائه کنند، نکرده است. این ابهام امکان سوءاستفاده دولتی از اطلاعات بخش خصوصی و در نتیجه، تحریک فعالیت‌های رانت‌جویانه و فساد اداری را فراهم می‌آورد.

در ماده ۱۱۰، ذیل عنوان «کاهش وابستگی به نفت»، دولت معلوم نکرده است چگونه می‌خواهد در پایان برنامه پنجم نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی را (که اکنون حدود ۶/۶ درصد است) حداقل به ۱۰ درصد برساند. اینکه آیا دولت این کار را از طریق حذف معافیت‌ها و توسعه پایه مالیاتی انجام می‌دهد یا از راه افزایش نرخ‌های مالیاتی، مشخص نیست.

علاوه بر این، در لایحه برنامه پنجم تعریف روشن و دقیقی از مفهوم توسعه و سایر مفاهیم مرتبط با آن (نظیر عدالت اجتماعی) ارائه نشده و محتوای سیاست‌ها و احکام نیز معنای مشخص و روشنی را متبادر نمی‌کند. این کاستی به سردرگمی در نظام تصمیم‌گیری و تخصیص منابع می‌انجامد. چنین ابهام‌ها و آشفتگی‌هایی در مورد دیگر مفاهیم و اصطلاحات نیز وجود دارد. به عنوان نمونه، منظور از «الگوی اسلامی - ایرانی توسعه»، «خطوط راهنمای الگوی اسلامی - ایرانی توسعه»، «مردمی کردن حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی»، «جهش بلند اقتصادی و اجتماعی» و «مهندسی فرهنگی کشور» و جز اینها، مشخص نیست و ابعاد و شاخص‌های آنها معلوم نشده است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

## ۵. ابهام در خط‌مشی‌های اقتصادی

ثبات در رفتارها و سیاست‌های اقتصادی دولت به ثبات در محیط کسب و کار و معنادار شدن فعالیت‌های اقتصادی می‌انجامد. هرچند در لایحه برنامه پنجم، احکام و سیاست‌هایی در جهت اطمینان‌دادن و اعتمادبخشی به بخش خصوصی در خصوص محیط کسب و کار وجود دارد، اما تجربه موجود حاکی از ابهام در رفتارها و اقدامات است. به عنوان مثال، با وجود آنکه دولت بارها اعلام کرده که در بخش خصوصی و امر قیمت‌گذاری

بنگاه‌های اقتصادی دخالت نمی‌کند، اما به مجرد اینکه تورم در جامعه افزایش پیدا کرده یا نگرانی‌هایی در مورد بیکاری و توزیع درآمدها به وجود آمده، به سرعت قیمت‌های نسبی را دستکاری و به تنظیم بازار پرداخته است.

به رغم اینکه در لایحه پیشنهادی دولت (و نیز طبق سیاست‌های کلی برنامه پنجم) آمده است که ۲۰ درصد از درآمدهای حاصل از صادرات نفت، گاز و میعانات گازی را به صندوق توسعه ملی واریز و آن را تنها صرف پرداخت تسهیلات به بخش‌های خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی کند، دولت در لایحه برنامه پنجم (از جمله در بند ب ماده ۷۷، ماده ۸۹ و بند د ماده ۹۳) احکام و سیاست‌هایی را برای تعیین تکلیف و برداشت از صندوق توسعه ملی تعریف کرده است. در ماده ۷۶ نیز دولت مصارفی غیر از موارد تصریح‌شده در سیاست‌های کلی برای صندوق مزبور تعیین کرده است. افزون بر این، در لایحه بودجه پیشنهادی ۱۳۸۹ نیز کل این منابع در ردیف درآمدهای عمومی دولت محسوب شده است.

در ماده (۹۴)، وزارت بازرگانی مجاز شده است امور اجرایی تنظیم بازار را به تشکل‌های صنفی و مردمی واگذار نماید. این اقدام در معرض سوءاستفاده‌های احتمالی و فعالیت‌های رانت‌جویان قرار دارد. در این ماده، مشخص نیست مکانیسم این واگذاری کدام است و چه تشکل‌هایی واجد شرایط خواهند بود. همچنین، مشخص نیست نهادهای مزبور چگونه اقدام به تنظیم بازار خواهند کرد. در تبصره ۲ ماده (۹۴) نیز وزارت بازرگانی مجاز دانسته شده برای تنظیم بازار اقدام به اعطای مجوزهای واردات نماید. این اقدام می‌تواند فعالیت اقتصادی فعالان بخش خصوصی را به مخاطره بیندازد. همچنین، در این تبصره، عبارت «برای جبران نیازهای داخلی» مبهم و غیر شفاف است و در معرض فساد اقتصادی و فعالیت‌های رانت‌جویانه قرار دارد.

افزون بر این موارد، همان‌گونه که خاطر نشان شد، دولت اقدامات و برنامه‌های دیگری (غیر از برنامه پنجم) و حتی با اولویت بالاتری را نیز در دستور کار دارد. در واقع، بیم آن وجود دارد که برنامه پنجم نیز همچون برنامه‌های سوم و چهارم، تحت تأثیر طرح تحول اقتصادی و به ویژه، نقدی کردن یارانه‌ها قرار گیرد. برای بخش خصوصی کشور هنوز مشخص

نیست دولت این طرح را چگونه و با چه کیفیتی اجرا خواهد کرد و اینکه اگر در صورت اجرای طرح، نرخ تورم در کشور افزایش پیدا کرد، دولت چه اقداماتی انجام خواهد داد.

### ۶. بی‌اعتمادی به بخش خصوصی

با اینکه در تمامی برنامه‌های توسعه کشور بر ضرورت تقویت و توسعه بخش خصوصی در کشور تأکید شده، در عمل شاهد گسترش حجم دولت و تضعیف بخش خصوصی در اقتصاد بوده‌ایم. بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی بر این باورند که بخش خصوصی در کشور منفعل است و اگر هویت جدیدی تحت عنوان بخش خصوصی در کنار وزارتخانه‌ها در حال شکل‌گیری است، صرفاً روشی برای فرار از قوانین و مقررات دست و پاگیر دولتی است، بدون آنکه بتواند از کارایی و مزیت‌های بخش خصوصی برخوردار باشد (نیلی، ۱۳۸۸).

بی‌گمان، بخش خصوصی در هر کشوری عامل اصلی تولید ثروت و رفاه است و قاعداً هرچه بخش خصوصی کشور بزرگ‌تر و قدرتمندتر باشد، به همان اندازه بر ثروت و رفاه مردم افزوده می‌شود و بخش خصوصی در محیط مناسب کسب و کار توانمند و بزرگ می‌شود. بنابراین، ضعف بخش خصوصی در کشور، نشانه نامساعدبودن فضای کسب‌وکار و سنگینی هزینه‌های مبادله است.

ضعف و نابالغی بخش خصوصی در کشور و ماهیت رانتی آن، که بیانگر سنگینی هزینه‌های مبادله و نامساعدبودن فضای کسب و کار در کشور است، به میزان زیادی ریشه در اعتماد پایین دولت به آن و نوع نگاه دولت به این بخش دارد. نگاه دولت به بخش خصوصی در لایحه برنامه، نوعی نگاه پدرسالارانه و نه همکارانه و مکملی است. در سیاست‌های لایحه پیشنهادی دولت، بخش خصوصی هویت مستقل ندارد و به بازی گرفته نشده است. بخش خصوصی بیشتر به عنوان ابزاری در راستای نیل به اهداف دولت دیده شده نه به عنوان تولیدکننده ثروت که دولت باید برای کارکرد صحیح آن بسترسازی کند تا ظرفیت‌های رفاهی آن در اختیار جامعه قرار گیرد.

در لایحه برنامه پنجم، نقش منفعلی به بخش خصوصی داده شده که باید پیرو قانون‌گذاری‌های اقتصادی دولت و در کنترل آن باشد و در چارچوب دستورالعمل‌های دولتی و آن گونه که دولت می‌خواهد، عمل کند.

### نتیجه‌گیری

اقتصاد ایران با مشکلات گوناگونی همچون فقر، بیکاری و تورم دورقمی مواجه است. این مشکلات به میزان زیادی ریشه در نامناسب بودن فضای کسب و کار دارند. در واقع، نامساعد بودن فضای کسب و کار در کشور به پایین بودن سطح فعالیت‌های اقتصادی و کمبود میل به سرمایه‌گذاری از طرف فعالان اقتصادی دامن زده است. به عبارت دیگر، با وجود آنکه هزینه‌های مرئی تولید (از جمله دستمزدها و هزینه‌های تأمین مالی سرمایه‌گذاری یعنی نرخ بهره) در اقتصاد ایران به طور نسبی پایین است، اما هزینه‌های نامرئی (ناشی از بی‌ثباتی در سیاست‌های دولت، قوانین و مقررات متعدد، پیچیده و دائم در حال تغییر، دستکاری گسترده قیمت‌ها، تشریفات مختلف اداری برای کسب مجوزهای فعالیت و جز اینها)، فضای پرمخاطره و دشواری را برای فعالان اقتصادی ایجاد کرده است.

بنابراین، راهبرد بهبود محیط کسب و کار برای شکوفایی بیشتر اقتصاد کشور و توانمندسازی مردم در برابر فقر و بیکاری، اهمیت اساسی دارد. این اهمیت، به ویژه در شرایط کنونی که اقتصاد ایران در معرض فشارهای فزاینده منطقه‌ای و بین‌المللی ناشی از جهانی‌شدن اقتصاد قرار دارد، بیشتر می‌باشد.

از بررسی سیاست‌های لایحه برنامه پنجم می‌توان فهمید دولت بر این موضوع واقف است که برای تعدیل مشکلات و غلبه بر چالش‌های احتمالی اقتصادی کشور، بهبود فضای کسب و کار مؤثرترین راهبرد ممکن است. بر این اساس، احکام و سیاست‌هایی در راستای مساعدتر کردن محیط سرمایه‌گذاری و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی در کشور در لایحه برنامه پنجم پیش‌بینی شده است. با این همه، از بررسی اقدامات پیش‌بینی شده می‌توان برداشت کرد که درک ناقصی از چارچوب فضای کسب و کار در لایحه پیشنهادی دولت وجود دارد. به

همین دلیل، احکام و سیاست‌های لایحه در مورد بهبود محیط کسب و کار کافی نبوده و به درستی در راستای این مهم هدف‌گذاری نشده است.

در لایحه برنامه پنجم، ریشه نامناسب بودن فضای کسب و کار کشور نه در مسائلی همچون بی‌ثباتی رفتارها و سیاست‌های دولت، گستردگی مداخله‌های دولت در اقتصاد و دستکاری قیمت‌ها، اقتدار بوروکراتیک و جز اینها، بلکه در کمبود اقدامات اجرایی و سیاستی دیده شده است. بنابراین، بیم آن می‌رود که اجرای لایحه برنامه پنجم به سبک و سیاق کنونی، به گسترش بوروکراسی و اقتدار بوروکراتیک و نیز به افزایش دامنه مداخله‌های دولت در فعالیت‌های اقتصادی بینجامد و بر ناامنی محیط کسب و کار کشور افزوده شود.

تمرکز این مقاله بیشتر بر شناسایی برخی سیاست‌ها و اقداماتی در لایحه برنامه پنجم بود که به ناامنی بیشتر فضای کسب‌وکار کشور دامن می‌زنند. با این همه، سیاست‌ها و اقدامات زیادی نیز وجود دارد که در جهت بهتر کردن فضای کسب‌وکار کشور است. ماده‌های (۹۳) - بند ج)، (۹۶)، (۹۷) - بند ج) و جز اینها، از جمله آنهاست.

## منابع

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳)؛ «اصلاحات به کجا می‌رود؟ ده سال تجربه گذار»، ترجمه جعفر خیرخواهان، در **حکمرانی خوب؛ بنیان توسعه**، تهران: دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- براتی، محمدعلی (۱۳۸۷)؛ **بررسی شاخص‌های بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری اقتصادی در ایران (یک رویکرد تجربی)**، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.
- **بولتن تخصصی اقتصاد ایران** (ویژه‌نامه محیط کسب و کار) (۱۳۸۷) مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- جبل عاملی، پویا (۱۳۸۸)؛ «چرا این مقدار مطالبات» (سرمقاله)، **روزنامه دنیای اقتصاد**، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۱۶
- خضری، محمد (۱۳۸۴)؛ **اقتصاد رانت‌جویی (بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران)**، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۹)؛ «بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه: کاهش وابستگی به نفت، اصلاح نظام مالیاتی»، **توسعه تعاون**، شماره مسلسل ۱۰۲۵۶
- دیانکوف، سیمون و کارلی مکلیش (۱۳۸۶)؛ **فضای کسب و کار در سال ۲۰۰۶**، ترجمه جعفر خیرخواهان، تهران: دفتر مطالعات اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- **روزنامه دنیای اقتصاد**، مورخ ۱۳۸۸/۱۰/۳۰.
- غنی‌نژاد، موسی (۱۳۸۷)؛ «بیماری اقتصاد ایران: تسکین یا درمان؟»، سایت رستاک ([www.rastak.com](http://www.rastak.com))
- قاسمی، محمد (۱۳۸۹)؛ **ارزیابی اجمالی لایحه برنامه پنجم توسعه**، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- میدری، احمد و اصلان قودجانی (۱۳۸۷)؛ **سنجش و بهبود محیط کسب و کار** (ترجمه و تألیف)، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی.
- نوبخت، محمدباقر، بهزاد لامعی و مهران معنوی (۱۳۸۷)؛ **بررسی ابعاد مختلف تجهیز منابع سرمایه‌ای در جهت توسعه اقتصادی کشور**، تهران: معاونت پژوهشی دانشگاه آزاد اسلامی.
- نیلی، مسعود (۱۳۸۶)؛ «چرا تورم در کشور ما کاهش پیدا نمی‌کند»، سایت رستاک، ([www.rastak.com](http://www.rastak.com))
- نیلی، مسعود (۱۳۸۸)؛ «چالش‌های اقتصاد ایران»، سایت رستاک ([www.rastak.com](http://www.rastak.com))

- Brunner, K. (1985); "The Poverty of Nations", *Cato Journal*, Vol. 5. No. 1
- Dollar, David, Mary Hallward – Driemeier, and Taye Mengistae (2003); "Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies", *Development Research Group*, World Bank.
- Hall, Robert E., and Charles Jones (1999); "Why Do Some Countries Produce so much More output Per Worker than others?", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 1 .
- Jefferson, Gary H., and Wenyi XU (1994); "Assessing Gains in Efficient Production Among China's Industrial Enterprises", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 42, No.3.
- Knack, Steven, and Philip Keefer (1995); "Institutions and Economic Performance: Cross – Country Tests Using Alternative Measures", *Economics and Politics*, No.7 pp 207-227.
- OECD (2006); Policy *Framework For Investment*, available at: <[www.OECD.org](http://www.OECD.org)>
- Stern, Nicholas (2002); *A Strategy for Development*. Washington, D.C., World Bank.
- World Bank (2003); *Improving the Investment Climate in Bangladesh*, Washington D.C. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- World Bank (2005); *World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone*, available at <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>
- World bank (2008); About Doing Business 2009, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

