

ماهیت کسب و کار در برنامه چهار و پنجم توسعه

(تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۶/۰۲، تاریخ تصویب ۱۳۹۹/۰۹/۱۲)

رضا قریشی نیا

چکیده

موفقیت هر کسب و کار رابطه نزدیکی با چگونگی صحیح کنترل کردن امور آن را دارد: در واقع مدیریت صحیح کسب و کار موجب رشد آن میشود. بین دو مفهوم کارآفرینی و مدیریت کسب و کار تفاوت چندان و یا مشخص نمی توان قائل شد و این دو مفهوم را به طور مستقل از هم بررسی کرد. معیار تعریف کسب و کار در کشورهای مختلف بر حسب شرایط و نیازهای هر کشور متفاوت می باشد. ولی اغلب بر اساس تعداد کارکنان یا میزان درآمدهای سالیانه تعریف می شوند؛ کمیته توسعه اقتصادی آمریکا، کسب و کار را چنین تعریف می نماید کسب و کار باید حداقل دو شرط از چهار شرط: ۱- مدیریت مستقل ۲- تأمین سرمایه از طریق یک نفر یا جمع محدود از افراد ۳- انجام فعالیت ها به صورت عملی ۴- کوچک بودن در برابر بزرگترین رقیب باشد.

واژگان کلیدی: کسب و کار، برنامه چهارم و پنجم، کارآفرینی





مقدمه

امروزه کارآفرینی و سازمان‌های پرورش کارآفرین به سرعت در حال گسترش است و کارآفرینی مهم‌ترین راه حل ایجاد اشتغال و توسعه اقتصادی شناخته می‌شود. در سال‌های اخیر در کنار کارآفرینی مفاهیم دیگری مانند کارآفرینی اجتماعی و کسب و کار اجتماعی معرفی شده‌اند که از نظر مفاهیم بنیادی با یکدیگر تفاوت دارند. کارآفرینی به دنبال ایجاد کسب و کار برای کسب سود است و کارآفرینی اجتماعی به دنبال حل معضلات اجتماعی از طریق کسب و کار و کسب سود می‌باشد؛ یعنی به صورت توامان دو هدف درآمدزایی و حل معضلات اجتماعی از طریق کسب و کار را دنبال می‌کند اما کسب و کار اجتماعی تنها به دنبال حل معضل اجتماعی است به صورتی که کسب و کار تنها هزینه خودش را در می‌آورد و اگر سودی حاصل شود دوباره برای حل موضوع، سرمایه‌گذاری می‌شود که نهایتاً در این نوع از کسب و کار سودی به سهامدار یا سهامداران تعلق نمی‌گیرد. پیدایش شکل‌های جدید سازمانی، از جمله مسایل مهمی است که در حوزه جامعه‌شناسی سازمان مورد بررسی و مطالعه قرار می‌گیرد و به عقیده اکثر محققان، یکی از پیچیده‌ترین موضوعات در این حوزه می‌باشد. پیدایش کسب و کارهای اجتماعی در دنیا، هم از این بعد که فرم جدیدی از کسب و کار محسوب می‌شوند و هم از این جهت که بالقوه تأثیرات اجتماعی زیادی به همراه خود خواهند داشت، بسیار مهم بوده و لذا بررسی و کاوش در این حوزه مطالعات، از اهمیت بسیار زیادی برخوردار می‌باشد. یکی از مهم‌ترین عوامل پایداری کسب و کار ریشه دار بودن در فرهنگ جامعه و حل کردن معضلات جامعه از طریق کسب و کار است. لذا در این مقاله کسب و کار اجتماعی به عنوان راه حل پایدار و مناسب جامعه برای حل این معضل اجتماعی معرفی می‌شود.

بخش اول: برنامه چهارم توسعه و وضعیت محیط کسب و کار

برنامه چهارم توسعه (۸۸-۱۳۸۴)، متضمن قواعد و مقررات شفاف‌تر نسبت به تغییر محیط کسب و کار از طریق آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی می‌باشد. در برنامه مزبور، به



تغییرات ساختاری در اقتصاد ملی تأکید فراوان‌تری شده و ساز و کارهای خاصی نیز برای آن تعریف گردیده است. علاوه بر نکته مزبور، نکات دیگری نیز بر اهمیت برنامه چهارم توسعه افزوده است که در ادامه مطالب به آنها پرداخته می‌شود.^۱

الف- برنامه چهارم توسعه، اولین مقطع از سند چشم‌انداز کشور (۱۴۰۴-۱۳۸۴) می‌باشد. از این رو تبیین چالش‌های عملکرد اهداف و سازوکارهای مربوطه برای نیل به اهداف کلان سند چشم‌انداز، می‌تواند تصویر اجمالی از چالش‌های تحقق اهداف سند چشم‌انداز را به دست دهد که محتاج بررسی و رفع در گامهای نخستین است. عدم دقت و توجه به این نکته، موجب فرصت‌سوزی‌های عدیده‌ای برای کارگزاران ملی و سیاستگذاران و همچنین برای جامعه و کشور خواهد شد.

ب- تحقق اجماع کلان کارگزاران ملی کشور نسبت به تغییر محیط کسب و کار از نکات مهم دیگر می‌باشد. در طی برنامه چهارم با ابلاغ مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، اجماع مزبور نسبت به ضرورت تغییر در اقتصاد ایران تبلور یافت. ابلاغ مزبور، متضمن توسعه بخش‌های غیر دولتی و جلوگیری از بزرگ شدن بخش دولتی، توسعه بخش تعاونی و واگذاری فعالیت‌ها و نگاه‌های دولتی به بخش‌های غیر دولتی است که مشتمل بر پنج بند می‌باشد.

این سیاستها با هدف شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی ملی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد ملی، کاست از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال و تشویق اقشار مختلف مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، بهبود درآمد خانوارها، تنظیم شده اند. در بررسی راهبردی کارکردهای برنامه

^۱ بانک جهانی، (۱۳۸۸)، سهولت کسب و کار در ایران، ترجمه دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ص ۳۹۵.



چهارم نسبت به تغییر محیط کسب و کار، باید گفت با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، پشتوانه‌های سیاسی، اجتماعی، حقوقی و قانونی تغییر در محیط کسب و کار به نحو مطلوبی فراهم گردید و امید می‌رفت که کاستی‌های اصلی تغییر محیط کسب و کار را در طی برنامه‌های پیشین توسعه مرتفع گردند. اما متأسفانه سایر مؤلفه‌های تغییرساز، موازات ابلاغ مزبور پیشرفت نداشته و کماکان وضعیت تغییر محیط کسب و کار را در راستای تحقق اهداف کلان توسعه در قالب سند چشم‌انداز، در ابهام قرار داده است. اگر در طی برنامه‌های پیشین، کمبود و اجماع بین کارگزاران ملی حلقه مفقوده لوزی تغییر محسوب می‌شد، در طی برنامه چهارم و با کسب اجماع مربوطه، به حلقه مفقوده جدیدی در قالب کیفیت اراده عملی مجریان دست می‌یافت. چرا که اراده آنها خارج از جهت‌گیریهای سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ می‌باشد و همین امر زمینه‌های تغییر محیط کسب و کار را سخت‌تر و محدودتر نموده و موجب بروز چالشها و ابهامات مختلف نسبت به تحقق اهداف سند چشم‌انداز گردیده است.^۱ سازوکارها و قواعد به کار گرفته شده در امر واگذاری امکانات دولتی، موجب محدودیت گسترده برای مشارکت فعالانه بخش خصوصی شده است. یکی از آسیب‌ها در روند واگذاری‌ها، نقش‌پذیری تعیین‌کننده نهادهای عمومی و غیردولتی در موضوع واگذاریهای مربوط به اصل ۴۴ قانون اساسی می‌باشد. این امر فرآیند خصوصی‌سازی و وضعیت تغییر محیط کسب و کار را در طی برنامه چهارم تحت تأثیر قرار داده و آن را به مسیر و قلمرو جدیدی رهنمون ساخته است. بنا به گفته رئیس کمیسیون اصل ۴۴ مجلس شورای اسلامی، از میزان ۶۲۰ هزار میلیارد ریال واگذاری‌های انجام شده، مبلغ ۵۸۰ هزار میلیارد ریال آن در طی سالهای ۸۸-۱۳۸۴ انجام شده که تنها ده درصد آن واگذاری‌های واقعی به بخش خصوصی بوده است. از میزان واگذاری‌ها، حدود ۳۴۰ هزار میلیارد ریال (۵۵ درصد) به سهام عدالت، ۸۰ هزار میلیارد ریال (۱۳ درصد) بابت رد دیون به مؤسسات عمومی غیر

^۱ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۵)، مجموعه اسناد ملی برنامه چهارم توسعه (جلد اول و دوم)، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ص ۶۹.



دولتی و ۱۵۰ هزار میلیارد ریال نیز از طریق بورس و... به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار گردیده که حجم بیشتر این بخش توسط شرکت های شبه دولتی خریداری شده است^۱ همچنین براساس گزارش دیوان محاسبات، تنها ۳۶ درصد از اهداف سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی محقق شده است و دولت در تحقق ۶۴ درصد از آنها کام مانده است. در این گزارش، سهم بخش خصوصی در واگذاری ها را حدود ۱۴ درصد محاسبه نموده است. همچنین یکی از اهداف سیاست های ابلاغی، عدم سرمایه گذاری دولت در مواردی که قانون مشخص کرده است می باشد، اما روند و میزان بودجه های عمرانی دولتی این موضوع را تأیید نمی کند و دولت کماکان قسمت اعظم سرمایه گذاری های جدید را در ۵ سال اخیر به خود اختصاص داده است. زنگات مهم مذکور، نمایانگر آن است که در واگذاری ها، بخش خصوصی نقش پذیری محدودی داشته است و فرآیندهای مورد نیاز به طور مناسب طی نشده است. در آمدزایی دولت در طی برنامه چهارم که براساس واگذاری های امکانات دولتی به دست آمده، قابل توجه بوده، لکن تغییرات ساختاری که نوید بخش تغییر محیط کسب و کار باشد، بسیار محدود و ناکافی می باشد. به عبارت دیگر، در اهداف چهارگانه واگذاری امکانات دولتی، به ارتقای بهره‌وری و افزایش کارایی (از اهداف اصلی) توجه متمر شده و به اهداف فرعی واگذاری ها، همچون درآمدزایی برای دولت تأکید بیشتری شده است. چالش دیگری که تغییر محیط کسب و کار را تحت تأثیر جدی خود قرار داده است، نوع عملکرد کار گزاران اجرایی نسبت به خصوصی سازی می باشد. در طی برنامه چهارم، هر چند که اجماع کار گزاران ملی نسبت به تغییر محیط کسب و کار با ابلاغ سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تبلور پیدا کرد، لکن اراده عملی نخبگان قوه مجریه همسو با مبانی نظری واگذاری امکانات دولتی قرار نداشته و دارای سمت و سوی دیگر نسبت به تغییر محیط کسب و کار بوده است. مقام معظم رهبری، روح سیاست های ابلاغی اصل ۴۴ را ورود سرمایه گذاری و مدیریت مردم و بخش خصوصی به عرصه اقتصادی دانسته و ضمن توجه کامل دولت به فلسفه وجودی این

^۱ مصاحبه رسانه ای همشهری، ۱۳۸۸/۹/۸:



اصل، سیاست‌گذاری و نظارت و هدایت را معطوف دوتل کرده‌اند. همچنین با اشاره به ناتوانی بخش خصوصی در سرمایه‌گذاریهای بزرگ، خواستار سیاستها و اقدامات دولت به گونه‌ای که بخش خصوصی قادر شود زیر بار سرمایه‌گذاری‌های بزرگ نیز برود، شده‌اند. ایشان اجرای صحیح و کامل اصل ۴۴ را کاری میان‌مدت و بلند مدت خوانده و معتقدند اگر این کار انجام شود گشایشی واقعی در اقتصاد کشور حاصل خواهد شد^۱ اما اراده عملی کارگزاران اجرائی از واگذاری امکانات دولتی در طی برنامه چهارم، معطوف به توزیع عادلانه درآمدها و کاهش نابرابری‌های اقتصادی گردیده و اهداف اصلی مطروحه را به طور جدی مد نظر قرار نداده‌اند. نگرشها و کارکردهای دولت و کارگزاران اجرائی به پیگیری مستقیم توزیع عادلانه درآمدها و کاهش نابرابریها از واگذاری امکانات دولتی تأکید دارند و برای نیل به این هدف، روشهای اجرایی را دنبال می‌نمایند:

- در واگذاری‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، عمومی‌سازی نسبت به خصوصی‌سازی از اولویت بیشتری برخوردار شده است. از آنجا که عمومی‌سازی، توزیع عادلانه درآمدها را مد نظر دارد به ناچار و همواره نوعی چسبندگی به نهادهای حاکمیتی را خواهد داشت که این امر نمی‌تواند جایگزین مناسبی برای خصوصی‌سازی باشد و فاقد اثربخشی‌های لازم در ایجاد تغییر محیط کسب و کار خواهد بود.

- راهکار دیگری را که کارگزاران اجرائی برای تحقق هدف توزیع عادلانه درآمدها و کاهش نابرابری‌های اقتصادی از قبل واگذاری امکانات دولتی پیگیری کرده‌اند، واگذاری سهام عدالت به اقشار آسیب‌پذیر و واد شرایط می‌باشد. اهداف مهم اجرای این طرح عبارتند از: توزیع عادلانه ثروت و درآمد و کاهش فاصله طبقاتی و فقر، توسعه مشارکت عمومی، افزایش ثروت و ایجاد درآمد برای خانوارهای نیازمند، تسریع در روند خصوصی‌سازی، افزایش کارایی بنگاه‌های دولتی و اگذار شده. لذا برای دستیابی به الگوی برابری

^۱ مصاحبه رسانه‌ای روزنامه همشهری، ۹۴/۱۳۸۹۹۶.



اقتصادی، باید مالکیت دارایی‌ها مجدداً توزیع شوند.^۱ بر این اساس، دولت قصد دارد با اعطای سهامشرکتهای دولتی سودده به اقشار کم درآمد و بی‌بضاعت، از سطح فقر و نابرابریکاهد و در عین حال خصوصی‌سازی نیز تسریع شود. اما یکی از نگرانی‌هایی که نسبت به توفیق سهام عدالت برای تغییر محیط کسب و کار وجود دارد، به وضعیت مدیریت آنها مربوط می‌شود. از آنجا که مدیریت سهام مزبور در اختیار دولت و یا سایر نهادهای حاکمیتی باقی خواهد ماند، این امر موجب بروز کاستی‌های جدی نسبت به اهداف اصلی واگذاری امکانات دولتی می‌گردد که در نهایت تحول و تغییر در فضای کسب و کار را در بر نخواهد داشت. هرگاه به میزان کمی واگذاری‌هایی که از طریق سهام عدالت صورت پذیرفته و بالغ بر ۵۵ درصد میزان واگذاری‌ها می‌شود، توجه لازم معمول گردد، ابعاد چالش‌ها نسبت به اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و همچنین فقدان تناسب‌های لازم بین مؤلفه‌های لوزی تغییر برای تغییر فضای کسب و کار به دست می‌آید.

پیگیری اهداف ترکیبی عدالت‌طلبانه و همچنین ارتقای کارآیی و افزایش بهره‌وری در اقتصاد، سخت و دشوار می‌باشد. استفاده از یک ابزار (واگذاری امکانات دولتی) برای تحقق دو هدف (عدالت، ارتقای کارآیی بهره‌وری) امری بعید است^۲ برای تحقق دو هدف مزبور باید از دو ابزار و شیوه استفاده کرد و در غیر این صورت یکی از اهداف حذف می‌گردد و یا آثار و نتایج معکوس را به همراه خواهد داشت. عدم رعایت اصل تناسب‌سازی میان اهداف ترکیبی مطروحه، نسبت به هزینه‌های دولت آثار و نتایج معکوسی را به همراه داشته است. وزارت اقتصاد در گزارشی اعلام کرده که دولت از سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷، بزرگتر از گذشته شده است. با بررسی شاخص وضعیت نسبت به بودجه شرکتهای دولتی به تولید ناخالص داخلی، این شاخص در طی سالهای ۱۳۶۸ تا ۱۳۸۶، از ۴/۱۹ درصد به ۵/۵۵ درصد افزایش داشته

^۱ نصیرزاده غلامرضا، (۱۳۸۱)، پیرامون خصوصی‌سازی شرکتهای دولتی، تهران: انتشارات کمال علم، ص ۱۱۶.

^۲ مؤسسه مطالعات و پژوهشهای وزارت بازرگانی، (۱۳۸۸)، فضای کسب و کار، تهران: انتشارات مؤسسه مطالعات و پژوهشهای وزارت بازرگانی.



است. همچنین نسبت بودجه کل به تولید ناخالص داخلی از ۳۵ درصد در سال ۱۳۶۸ به ۷۵ درصد در سال ۱۳۸۶ رسیده است.^۱ همچنین باید افزود، بودجه سال ۱۳۸۹ که بالغ بر ۳۶۰ هزار میلیارد تومان (شامل بودجه دولت و شرکتهای دولتی) می‌شود، حدود ۸۰ درصد تولید، خالص داخلی را دربرمی‌گیرد که این وضعیت نیز متضاد با اصل کوچک‌سازی دولت و فرآیندهای خصوصی‌سازی می‌باشد. لازم به ذکر است یکی از اهداف برنامه چهارم توسعه کاهش نسبت بودجه کل کشور به تولید ناخالص داخلی در سال پایانی برنامه (۱۳۸۸)، به ۳/۶۷ درصد بوده است.^۲ حجم دولت و شرکتهای دولتی باید کوچک‌سازی شوند، لکن بدلیل عدم رعایت اصل تناسب و همچنین سایر کاستی‌ها در سیاستگذاری‌ها، نتایج معکوس حاصل شده است که ریشه آنها را باید در اراده عملی کارگزاران اجرایی نسبت به واگذاری امکانات دولتی، جستجو کرد. توزیع عادلانه درآمدها و کاهش نابرابری‌ها، از اهداف اساسی و مهم توسعه اسلامی محسوب می‌شوند، لکن تحقق آنها را نباید بصورت مستقیم از طریق واگذاریهای امکانات دولتی پیگیری نمود. بلکه باید با واگذاری مناسب امکانات دولتی، اهدافی همچون کاهش تصدی‌گری و مداخله دولت. همچنین ارتقای بهره‌وری و کارایی اقتصادی را پیگیری نمود و زمینه‌های افزایش ثروت ملی را فراهم ساخت. با افزایش کارایی‌های اقتصادی و ثروت ملی، درآمد دولت نیز از طریق مالیات‌ها و... افزایش می‌یابد و بستر مناسب برای باز توزیع درآمدها و کاهش نابرابری‌ها در مرحله بعدی، فراهم می‌گردد. از این رو نباید در تلاش برای پیگیری اهداف ترکیبی و جایجایی اهداف اصلی و واگذاری امکانات دولتی (افزایش بهره‌وری و ارتقای کارایی اقتصادی) با درآمدسازی برای دولت و یا توزیع عادلانه درآمدها برآمد که با این اقدامات، زمینه‌های انحراف در تحقق اهداف کلان و واگذاری‌های امکانات دولتی فراهم می‌شود و آثار و نتایج معکوس حاصل خواهد گردید و در نهایت نیز تغییرات اساسی مناسب در محیط کسب و کار صورت نمی‌پذیرد. با توجه به

^۱ روزنامه همشهری، به نقل از روابط عمومی وزارت اقتصاد و دارایی، مورخ ۳۰/۳۱/۱۰/۱۳۸۸

^۲ دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۹)، واگذاری شرکتهای دولتی و خصوصی‌سازی، تهران: انتشارات مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.



دو دیدگاهی که در خصوص نحوه واگذاری‌های امکانات دولتی وجود دارد، باید گفت که هر یک از دیدگاه‌ها دارای کارکردهای متفاوت از همدیگر می‌باشند. یک دیدگاه معتقد به تفکیک اهداف اصلی واگذاری امکانات دولتی همچون افزایش بهره‌وری و ارتقاء کارایی از درآمدزایی برای دولت و یا توزیع عادلانه درآمدها می‌باشد و دیدگاه دیگر به پیگیری اهداف ترکیبی در واگذاری امکانات دولتی اعتقاد دارد. اما نتیجه دیدگاه اول به تغییر در محیط کسب و کار منجر می‌گردد و دیدگاه دیگر، موجب تغییر در محیط کسب و کار نخواهد شد^۱ در ارزیابی کلی نسبت به وضعیت محیط کسب و کار در طی سالهای برنامه چهارم باید گفت که با صدور دستور سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی مقام معظم رهبری، پشتوانه تعیین‌کننده‌ای برای تغییر محیط کسب و کار در اقتصاد ایران فراهم آمد که در برنامه‌های پیشین موجود نبود. صدور دستور مزبور، موجب عینیت‌بخشی به یکی از مؤلفه‌های مورد نیاز تغییر کسب و کار مبنی بر اجماع حاکمیت و تمامی ارکان سیاسی گردید. این وضعیت را نمی‌توان برای سالهای برنامه‌های پیشین توسعه (۸۳-۱۳۶۸) جستجو کرد. هرگاه به موازات فرصت نوین مزبور، سایر مؤلفه‌های تغییر ساز نیز دارای تناسب ارگانیکی با آن بودند، گامهای اساسی برای تغییر در محیط کسب و کار فراهم می‌گردید و زمینه‌های لازم برای تحقق اهداف کلان برنامه همچون اشتغال پایدار بدست می‌آمد. اما از آنجا که دیدگاه‌های نظری و اراده عملی کارگزاران اجرائی نسبت به سیاستهای ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی در خصوص واگذاری امکانات دولتی، مبنی بر توزیع عادلانه درآمدها و عدالت اجتماعی استوار گردیده است، نقش پذیری بخش خصوصی در اقتصاد ملی تحقق لازم را پیدا نکرده و سرنوشت نهایی تغییر را دچار ابهام ساخته است. کارگزاران اجرائی، در تحقق اهداف اصلی واگذاری امکانات دولتی ناکام و در پیگیری تحقق اهداف فرعی مبنی بر کسب درآمد حاصل از واگذاری‌ها، دارای دستاوردهای قابل توجهی بوده‌اند.

^۱ روزنامه همشهری، به نقل از روابط عمومی وزارت اقتصاد و دارایی، مورخ ۳۰/۳۱/۱۰/۱۳۸۸



بخش دوم: اهمیت ضرورت 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 نشان‌از 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 چهارم 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 بر شمرده شده است. بر این اساس، قاعدتا 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 ترسیم شده برای کشور در سند چشم انداز بیست ساله در منطقه، اجرای کامل و کارآمد قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴، رفع موانع مشارکت مردم در عرصه های اقتصادی، مقرر اتز دایی، و جز این ها 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 جهت گیری اصلی سند برنامه را نیز مشخص می کند، 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 گزاره های بسیاری ذیل فصل های نه گانه، به طور صریح یا ضمنی به محیط کسب و کار در کشور و ضرورت بهبودی آن اشاره دارند. به عنوان نمونه، در مواد ۶۶ الی ۶۸ از فصل اقتصادی، به طور مشخص احکام و سیاست هایی در خصوص محیط کسب و کار ارائه شده است. در سایر زیر فصل های اقتصادی (از جمله زیر فصل های بهره وری، اشتغال، ارزش، اصلاح نظام مالیاتی، تجارت و جز اینها) نیز احکام و گزاره هایی وجود دارد که به طور مستقیمی غیر مستقیم به محیط کسب و کار کشور مربوط می شوند. در واقع، به نظر می رسد دولت به درستی تشخیص داده که ریشه عارضه هایی همچون کم رشدی اقتصاد، نرخ بالای بیکاری و تورم، فقر اقتصادی و چه بسا دیگر نارسایی های اقتصادی، در نامساعد بودن فضای کسب و کار قرار دارد و قاعدتا راهبرد مؤثر تعدیل آنها نیز بهبودی در محیط سرمایه گذاری و کسب و کار است.

بند اول: ارزیابی برنامه پنجم از منظر فضای کار و کسب

همان طور که پیش تر اشاره شد، در لایحه پیشنهادی دولت نیز احکام و سیاست هایی در راستای بهبود فضای کسب و کار کشور وجود دارد. با این همه، به نظر می رسد درک ناقصی از چارچوب فضای کسب و کار در برنامه پنجم وجود دارد و سیاست هایی 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.^۱

بند دوم: تقلیل گرایی 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 دست و پاگیر دولتی، شفافیت پایین قوانین و مقررات و تفسیر بردار بودن آنها، اقتدار بروکراتیک، 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 قاچاقی 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 انگیزه‌های برای فعالیت اقتصادیو زمین‌گیر کردن 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 دستگاهاها به اجرای آن و نیز اتخاذ چندسیاست، فضای کسب و کار را بهبود بخشید و از دامنه مشکلات در کشور کاست. به

^۱ خضری، محمد، (۱۳۸۹)، اقتصاد رانت‌جویی (بررسی زمینه‌های رانت‌جویی در نظام بودجه‌ریزی دولتی ایران)



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.^۱ 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 تجمیع 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 ساختار بوروکراسی کشور، محل تردید است. افزودن 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 غیر تعرفه‌ای 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 دو بی‌بخش 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 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 کار گزاری برای آن (آن‌گونه که دولت می‌خواهد)، فضای کسب و کار را برای فعالان بخش خصوصی بهبود بخشد.

^۱ - براتی، محمدعلی، (۱۳۸۷)، بررسی شاخص‌های بی‌ثباتی و آسیب‌پذیری اقتصادی در ایران



بخش سوم: 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. 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 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 کم و کیف حمایت‌ها و

^۱ قاسمی، محمد؛ (۱۳۸۹)، ارزیابی اجمالی لایحه برنامه پنجم توسعه، دفتر مطالعات برنامه و بودجه

^۲ 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، ص ۱۵۲



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 تنظیم‌بازار پردازد، 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^۱ 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 اقتصاد 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 (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

^{۱۱} دفتر مطالعات اقتصادی؛ (۱۳۸۹)، «بررسی لایحه برنامه پنجم توسعه: کاهش وابستگی به نفت



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، جهش بلند اقتصادی و اجتماعی و مهندسی فرهنگی کشور و جز اینها، مشخص نیست و ابعاد و شاخص‌های آنها معلوم نشده است.

نتیجه‌گیری

برای افزایش رشد و توسعه اقتصادی باید شرایط مورد نیاز برای این امر تحقق یابد. می‌توان شرایط محیطی مورد نیاز برای افزایش تولید و گسترش کسب و کار را به فضای کسب و کار تعبیر کرد. به عبارت دیگر، فضای کسب و کار متغیرهای مؤثر بر کسب و کار بنگاه‌های اقتصادی است که خارج از تسلط و قدرت بنگاه‌هاست. در تعریفی که یکی از کمیته‌های عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه برای راهنمایی در زمینه بهبود فضای کسب و کار منتشر کرده، فضای کسب و کار را مجموعه‌ای از سیاست‌های شرایط حقوقی، نهادی و مقرراتی تعریف کرده که بر فعالیتهای کسب و کار حاکم است. در کشور ما همواره در بررسی علل ضعف اقتصاد ملی یا شناختن چگونگی دستیابی به پیشرفت بر مشکلات ساختاری اقتصاد و نامساعد بودن شرایط تولید تأکید شده، اما تبیین جامع و مانع مناسبی از این مشکلات ساختاری و شرایط نامناسب و نیز چگونگی بهبود آنها صورت نگرفته است. بنابراین می‌توان از ادبیات فضای کسب و کار در این راستا استفاده کرد. در فضای بین الملل نیز، هرچند دولت‌ها خود را در برقراری سلامت و ایجاد فرصت‌های اقتصادی برای شهروندان از طریق بهبود شرایط اقتصاد کلان مناسب متعهدتر احساس کردند و اهمیت و تأثیر مقررات و ترتیبات نهادی در حیات اقتصادی جوامع بیشتر شناسایی شد، اما استاندارد برای بررسی و ارزیابی عملکرد دولت‌ها در این زمینه وجود نداشت. اما از سال ۲۰۰۱ به بعد، سازمان‌های مختلف بین‌المللی مانند بانک جهانی، به طراحی شاخص‌های متنوعی برای ارزیابی فضای کسب و کار پرداخته‌اند که این شاخص‌ها بر تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی در سطح بین‌الملل



تأثیرگذار است. در کشور ما نیز با توجه به درک اهمیت فضای کسب و کار که بخشی از آن مرهون ارائه این شاخص‌ها بود تلاش برای اصلاح فضای کسب و کار آغاز شد و بهبود فضای کسب و کار در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه مورد تأکید قرار گرفت.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع و مآخذ

قرآن کریم

الآبی، ابوسعید منصور بن الحسین، نثر الدر تحقیق: محمد علی قرنه، لطبعه الاولی، الهیئته المصریه العامه، مصر، ۱۹۸۱ م

آقا جمال خوانساری، محمد بن حسین، شرح آقا جمال الدین خوانساری بر غرر الحکم و درر الکلم، دانشگاه تهران - تهران، چاپ: چهارم، ۱۳۶۶ ش.

آلوسی، سید محمود، روح المعانی فی تفسیر القرآن العظیم، چاپ اول، دارالکتب العلمیه، بیروت، ۱۴۱۵ ق.

الآمدی التیمی، عبد الواحد بن محمد، غرر الحکم و درر الکلم (مجموعه من کلمات و حکم الإمام علی علیه السلام)، ۱ جلد، چاپ دوم، دارالکتب الإسلامی، قم، ۱۴۱۰ ق.

ابطحی، سید حسین، مدیریت منابع انسانی و فنون امور استخدامی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، چاپ اول.

ابن اثیر، مبارک بن محمد، النهایه، محقق: زاوی، طاهر احمد و طناحی، محمود محمد، بی‌جا، موسسه مطبوعاتی اسماعیلیان، قم، ۱۳۶۷.

ابن اشعث، محمد بن محمد، الجعفریات (الأشعثیات)، چاپ اول، مکتبه النینوی الحدیثه، تهران، بی تا.

ابن بابویه، محمد بن علی، علل الشرائع، چاپ اول، کتاب فروشی داوری - قم، ۱۳۸۵ ش / ۱۹۶۶ م

ابن بابویه، محمد بن علی، عیون أخبار الرضا علیه السلام، ۲ جلد، نشر جهان - تهران، چاپ: اول،



- ابن بابویه، محمد بن علی، معانی الأخبار، چاپ اول، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، قم، ۱۴۰۳ ق.
- ابن بطریق، یحیی بن حسن، عمده عیون صحاح الأخبار فی مناقب إمام الأبرار، چاپ اول، مؤسسه النشر الاسلامی، قم، ۱۴۰۷ ق،
- ابن حیون، نعمان بن محمد مغربی، دعائم الإسلام و ذکر الحلال و الحرام و القضايا و الأحكام، چاپ دوم، مؤسسه آل البيت عليهم السلام، قم، ۱۳۸۵ ق.
- ابن حیون، نعمان بن محمد، شرح الأخبار فی فضائل الأئمة الأطهار عليهم السلام چاپ اول، جامعه مدرسین، قم، ۱۴۰۹ ق.

