

**سند تفصیلی برنامه ششم اقتصادی،
اجتماعی و فرهنگی استان گیلان
فرابخش بهبود محیط کسب و
کار و توسعه مشارکت بخش
خصوصی و تعاونی**

سراغاز

در یک اقتصاد توسعه ی یافته و مبتنی بر بازارهای رقابتی، بخش خصوصی به عنوان محور توسعه در نظر گرفته می‌شود و نقش "بخش پویا" را در اقتصاد به خود می‌گیرد و مسئول ایجاد ارتباط بین بخش‌های عقب مانده و پیشرفته ی اقتصاد با دیگر بخش‌های اقتصاد می‌شود. در چنین اقتصادی تصدی‌گری دولت به حداقل کاهش می‌یابد و در شرایط آرمانی، دولت مسئول سیاست‌گذاری و نظارت برای فراهم آوردن محیط اقتصادی باثباتی می‌شود که بخش خصوصی بتواند در آن رشد کند.

دولت با استفاده از سیاست‌های تثبیتی می‌کوشد نوسانات اقتصادی را تا آنجا که مقدور است کاهش دهد و بدین وسیله، بخش خصوصی را در انجام پیش‌بینی‌های قابل اتکا و اجرای برنامه‌ریزی‌های دقیق یاری رساند. اساساً روح این استراتژی غیرمداخله‌گرانه دولت بر مبنای شرایط مطلوب محیط کسب و کار است و بر نوآوری و کارآفرینی برای پیشبرد اقتصاد استوار است.

از جمله آثاری که کوچک‌سازی دولت و واگذاری امور تصدی‌گری دارد می‌توان به افزایش مشارکت مردم و سرعت توسعه ی کشور، کاهش هزینه‌های دولت (اعم از جاری و عمرانی) ایجاد رقابت در ارائه ی خدمات و امور تصدی‌گری دولت و ارتقای کیفیت خدمات و بالا رفتن مقبولیت دولت اشاره نمود.

بررسی روند اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در سال‌های گذشته نشان می‌دهد که زایش این طرح‌های نیمه تمام یک معضل ساختاری و معلول نظام اجرایی کشور است و این پدیده هم در دوران افزایش و هم کاهش درآمدهای نفتی وجود داشته است. سازوکارهای حاکم

بر فرآیند شناسایی، مطالعات امکان‌سنجی، تصویب، مطالعات تفصیلی و مرحله‌ی اجرا و بهره‌برداری و مهم‌تر از همه ضعف ساختاری پایش و نظارت بر این طرح‌ها روند معیوب و ناکارآمدی دارد که تسریع در به بهره‌برداری رسیدن آن‌ها را نه تنها تضمین نمی‌کند، بلکه زمینه‌ساز و مشوق ذاتی تطویل زمان اجرای آن‌ها نیز است.

با توجه به تصریح بسیاری از قوانین و مقررات موجود در کشور مبنی بر کاهش تصدی‌گری بخش دولتی، استفاده از روش‌های مشارکت بخش عمومی - خصوصی در قالب ترتیبات نظام اجرایی مناسب، در سال‌های اخیر مورد استقبال سیاست‌گذاران قرار گرفته است.

ابعاد محیط کسب و کار در قالب هشت محور کلی مقررات زدایی و کیفیت مقررات‌گذاری، افزایش رقابت‌پذیری، حقوق مالکیت، دولت الکترونیک و ایجاد پنجره‌ی واحد، مبارزه با فساد اداری و افزایش شفافیت، فرآیند تصویب و تدوین و تنقیح قوانین اقتصادی، شاخص‌های سهولت کسب و کار بانک جهانی و ثبات اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد.

سازمان‌های مختلف برای ارزیابی فضای کسب و کار نیز تاکنون شاخص‌های گوناگونی ارائه داده‌اند. در شاخص‌های ارائه شده‌ی بانک جهانی، تعاملات یک کسب و کار فرضی با نهادهای قانونی و پشت سرگذاشتن کلیه‌ی مراحل مختلف تاسیس و فعالیت از نظر تعداد مراحل، مدت زمان و هزینه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

موانع اصلی فضای کسب و کار در ایران عبارتند: از دسترسی به منابع تامین مالی، ناپایداری سیاست‌ها، تورم دورقمی و بوروکراسی اداری که شکل زیر مهمترین موانع کسب و کار در ایران را نشان می‌دهد.



نمودار ۱- اصلی ترین موانع کسب و کار در ایران مطابق گزارش Doing Business در سال

۲۰۱۵ (بانک جهانی)

در کشورهای در حال توسعه به دلیل عدم توسعه نهادها و ابزارهای مالی و نفوذ کم بازارهای سرمایه، دسترسی به منابع مالی را می‌توان اصلی‌ترین مانع کسب و کار طرح‌های زیرساختی نیز در نظر گرفت. در شرایط اقتصادی کشور نیز به دلیل پایین بودن هزینه تامین مالی نسبت به تورم، تامین مالی طرح‌ها همواره با کمبود منابع تامین اعتبار و تسهیلات بانکی مواجه بوده و موسسات مالی رغبتی برای اعطای تسهیلات ندارند.

در چنین شرایطی با لحاظ کردن عدم پایداری مقررات و قوانین و عدم پایداری سیاسی در سال‌های اخیر و ثبات نداشتن نرخ‌های بهره، تورم، نرخ ارز و سایر موارد؛ موسسات مالی تسهیلات درازمدت را به صورت کلی از سبد تسهیلات خود خارج کرده‌اند. از این رو نقشی که

بانک‌های توسعه‌ای و دولت برای تامین مالی طرح‌های زیرساختی در کشوری مانند ایران بایستی ایفا کنند، بسیار کلیدی است.

۱- بررسی عملکرد گذشته و تبیین وضع موجود محیط کسب و کار و توسعه

ی مشارکت بخش خصوصی و تعاونی

۱-۱- توصیف و تحلیل وضع موجود

در سال ۱۳۸۴، بیش از ۱۵۸۳۶ میلیارد ریال تسهیلات بانکی در استان به چهار بخش کشاورزی، مسکن و ساختمان، صنعت و معدن و خدمات تخصیص یافته است تا موجب رونق بخش‌های مذکور شود. در این میان، خدمات با ۶۳۹۳ میلیارد ریال، بیشترین میزان اعتبار را به خود اختصاص داده که سهمی معادل ۴۰ درصد از کل تسهیلات پرداختی است. در این سال بخش‌های مسکن و ساختمان با ۴۴۳۸ میلیارد ریال، صنعت و معدن با ۳۴۲۹ میلیارد ریال و کشاورزی با ۱۵۷۶ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارد. در سال مذکور، بخش کشاورزی با دریافت ۱۰ درصد از کل تسهیلات، کمترین سهم را در میان بخش‌ها دارد و دو بخش مسکن و ساختمان و معدن؛ به ترتیب با برخورداری از سهم‌های ۲۸ و ۲۲ درصد از کل اعتبارات، در فاصله کمی از یکدیگر، در وضعیتی بهتر از کشاورزی به سر می‌برد. در سال ۱۳۸۹، با اختصاص بیش از ۴۶۵۲۸ میلیارد ریال تسهیلات بانکی به بخش‌های اقتصادی استان، بخش مسکن و ساختمان با ۱۹۹۷۹ میلیارد ریال، از بیشترین میزان اعتبار برخوردار بوده که سهمی معادل ۴۳ درصد از کل تسهیلات پرداختی را به خود اختصاص داده است. در این سال بخش‌های خدمات با ۱۳۸۹۰ میلیارد ریال، صنعت و معدن با ۹۰۹۹ میلیارد ریال و کشاورزی با ۳۵۶۰ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارد. همچنین بخش کشاورزی با دریافت ۷ درصد از کل تسهیلات، باز هم کمترین سهم را در میان بخش‌ها دارد و صنعت و معدن با سهم ۲۰ درصد و خدمات با ۳۰ درصد دارای موقعیت بهتری می‌باشند.

در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹، مبلغ تسهیلات پرداختی از سوی بانک‌ها به بخش‌های اقتصادی استان، با ۲۴ درصد رشد متوسط سالیانه، از ۱۵۸۳۶ میلیارد ریال به ۴۶۵۲۸ میلیارد ریال افزایش یافته است. در این بین بیشترین درصد افزایش رقم تسهیلات، مربوط به بخش مسکن و ساختمان با ۳۵ درصد رشد متوسط سالیانه است. در مقابل، کمترین درصد افزایش تسهیلات نیز مربوط به دو بخش خدمات با ۱۷ درصد و کشاورزی با ۱۸ درصد رشد متوسط سالیانه است. در مقایسه ی سال ۱۳۸۹ با سال ۱۳۸۴، ملاحظه می‌شود که سهم بخش مسکن و ساختمان در کل تسهیلات از ۲۸ درصد به ۴۳ درصد افزایش و در مقابل سهم بخش خدمات از ۴۰ درصد به ۳۰ درصد کاهش یافته است. این امر حاکی از توجه به ساخت‌وساز و رونق فعالیت‌های ساختمانی در فاصله سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۹ است. در این دوران سهم هر یک از دو بخش صنعت و معدن و کشاورزی، به میزان اندکی کاهش یافته، هر چند که صنعت و معدن در وضعیت بهتری به - سربرده، زیرا سهم آن در مقایسه با کشاورزی، همواره بیشتر بوده است. بخش کشاورزی در این سال‌ها با کمترین میزان توجه و تخصیص اعتبار مواجه شده و سهم آن از تسهیلات پرداختی، همیشه از دیگر بخش‌ها کمتر بوده است. این امر به وضوح مبین کم توجهی به کشاورزی است و از وضعیت ناخوشایند این بخش حکایت می‌کند.

در سال ۱۳۹۰ بیش از ۷۵۸۶۴ میلیارد ریال تسهیلات بانکی در بین بخش‌های کشاورزی، مسکن و ساختمان، صنعت و معدن و خدمات، توزیع شده که مسکن و ساختمان با ۳۹۲۳۳ میلیارد ریال بیشترین میزان برخورداری از اعتبار را به خود اختصاص داده که سهمی معادل ۵۲ درصد از تسهیلات پرداختی است. در این سال بخش‌های خدمات با ۲۲۷۶۵ میلیارد ریال، صنعت و معدن با ۷۰۲۰ میلیارد ریال و کشاورزی با ۶۸۴۶ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارد. در سال مذکور، ۳۰ درصد از کل اعتبار به بخش خدمات اختصاص یافته و بخش‌های کشاورزی و صنعت و معدن، هر یک با دریافت ۹ درصد از تسهیلات، کمترین سهم را داشته‌اند.

اما در سال ۱۳۹۱، با اختصاص بیش از ۵۶۲۳۷ میلیارد ریال تسهیلات به این بخش‌ها، این بار بخش خدمات با ۲۰۴۱۵ میلیارد ریال، از بیشترین میزان اعتبار برخوردار بوده که سهمی معادل ۳۶ درصد از تسهیلات پرداختی است. در این سال بخش‌های مسکن و ساختمان با ۱۸۲۹۰ میلیارد ریال، صنعت و معدن با ۹۶۲۱ میلیارد ریال و کشاورزی با ۷۹۱۱ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارند. در سال مذکور، مسکن و ساختمان، با دریافت ۳۳ درصد از اعتبار، نزدیک به خدمات قرار داشته و صنعت و معدن و کشاورزی نیز به ترتیب ۱۷ درصد و ۱۴ درصد از تسهیلات را به خود اختصاص داده است. در سال ۱۳۹۲، بیش از ۱۱۱۳۹۷ میلیارد ریال تسهیلات در بین بخش‌های کشاورزی، مسکن و ساختمان، صنعت و معدن و خدمات، توزیع شده که مسکن و ساختمان با ۵۵۲۵۳ میلیارد ریال بیشترین میزان برخورداری از اعتبار را به خود اختصاص داده که سهمی معادل ۵۰ درصد از تسهیلات پرداختی است. در این سال بخش‌های خدمات با ۳۳۶۴۹ میلیارد ریال، صنعت و معدن با ۱۳۱۷۳ میلیارد ریال و کشاورزی با ۹۳۲۲ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارد. در سال مذکور نیز همانند سال ۱۳۹۰، بخش خدمات سهمی معادل ۳۰ درصد از اعتبار را به خود اختصاص داده و بخش‌های صنعت و معدن و کشاورزی نیز به ترتیب با دریافت ۱۲ درصد و ۱۸ درصد از تسهیلات در رتبه‌های بعدی قرار دارد.

ولی در سال ۱۳۹۳، با اختصاص بیش از ۸۶۰۶۱ میلیارد ریال تسهیلات به این بخش‌ها، درست به مانند سال ۱۳۹۱، بخش خدمات با ۳۰۹۵۳ میلیارد ریال از بیشترین میزان اعتبار برخوردار بوده که سهمی معادل ۳۶ درصد از تسهیلات پرداختی است. در همین سال بخش‌های مسکن و ساختمان با ۲۳۷۴۹ میلیارد ریال، کشاورزی با ۱۵۹۶۶ میلیارد ریال و نیز صنعت و معدن با ۱۵۳۹۳ میلیارد ریال، در رتبه‌های بعدی برخورداری از تسهیلات قرار دارد. در سال مذکور، مسکن و ساختمان، با دریافت ۲۸ درصد از تسهیلات و کشاورزی و صنعت و معدن هر یک با سهم ۱۸ درصد از اعتبار، بخش‌هایی است که پس از خدمات قرار دارد.

در فاصله سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۳، مبلغ تسهیلات پرداختی از سوی بانک‌ها به بخش‌های اقتصادی استان، با ۴ درصد رشد متوسط سالیانه، از ۷۵۸۶۴ میلیارد ریال به ۸۶۰۶۱ میلیارد ریال افزایش یافته است. در این میان بیشترین درصد افزایش رقم تسهیلات، مربوط به دو بخش کشاورزی با ۳۳ درصد و صنعت و معدن با ۳۰ درصد رشد متوسط سالیانه است. در مقابل، کمترین درصد افزایش تسهیلات مربوط به بخش خدمات با ۱۱ درصد است. ضمن آن که در بخش مسکن و ساختمان با ۱۵ درصد کاهش متوسط سالیانه، بیشترین درصد کاهش رقم تسهیلات مشاهده می‌شود. در این دوره ملاحظه می‌شود که سهم بخش مسکن و ساختمان از کل تسهیلات در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۲، به ترتیب ۵۲ درصد و ۵۰ درصد بوده و فقط در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۳، کاهش محسوسی داشته؛ که البته باز هم سهم قابل توجهی از تسهیلات را تشکیل می‌دهد است. سهم خدمات طی این دوران، در حدود ۳۰ درصد بوده و این بخش برای جذب اعتبارات، رقابتی نزدیک با مسکن و ساختمان داشته است.

در این فاصله زمانی سهم هر یک از دو بخش صنعت و معدن و کشاورزی، به میزان اندکی کاهش یافته، هر چند که صنعت و معدن در وضعیت بهتری به سربرده، زیرا سهم آن در مقایسه با کشاورزی، همواره بیشتر بوده است. بخش کشاورزی در این سال‌ها با کمترین میزان توجه و تخصیص اعتبار مواجه شده و سهم آن از تسهیلات پرداختی، همیشه از دیگر بخش‌ها کمتر بوده است. این امر به وضوح مبین کم‌توجهی به کشاورزی است و از وضعیت ناخوشایند این بخش حکایت می‌کند.

جدول ۱- ارزیابی شاخص‌های توسعه‌ی مشارکت بخش خصوصی در استان گیلان طی سال

های برنامه چهارم و پنجم

ردیف	عنوان شاخص/هدف کمی	واحد سنجش	سال های برنامه چهارم		رشد / متوسط دوره برنامه چهارم (درصد)	سال های برنامه پنجم					رشد / متوسط دوره برنامه پنجم (درصد)
			۱۳۸۹	۱۳۸۴		۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	
۱	تسهیلات پرداختی به بخش غیردولتی	میلیارد ریال	۱۵,۸۳۶	۴۶,۵۲۸	۲۴	۷۵,۸۶۴	۵۶,۳۳۷	۱۱۱,۳۹۷	۸۶,۰۶۱	-	۴
۲	تسهیلات پرداختی به بخش کشاورزی	میلیارد ریال	۱,۵۷۶	۳,۵۶۰	۱۸	۶,۸۴۶	۷,۹۱۱	۹,۳۳۲	۱۵,۹۶۶	-	۳۳
۳	سهم بخش کشاورزی از کل تسهیلات پرداختی	درصد	۱۰	۷	۹	۱۴	۸	۱۸	-	۱۰	۷
۴	تسهیلات پرداختی به بخش مسکن و ساختمان	میلیارد ریال	۴,۴۳۸	۱۹,۹۷۹	۳۵	۳۹,۲۳۳	۱۸,۲۹۰	۵۵,۲۵۳	۲۳,۷۴۹	-	۱۵-
۵	سهم بخش مسکن و ساختمان از کل تسهیلات پرداختی	درصد	۲۸	۴۳	۵۲	۳۳	۵۰	۲۸	-	۲۸	۴۳
۶	تسهیلات پرداختی به بخش صنعت و معدن	میلیارد ریال	۳,۴۲۹	۹,۰۹۹	۲۲	۷,۰۲۰	۹,۶۲۱	۱۳,۱۷۳	۱۵,۳۹۳	-	۳۰
۷	سهم بخش صنعت و معدن از تسهیلات پرداختی	درصد	۲۲	۲۰	۹	۱۷	۱۲	۱۸	-	۲۲	۲۰
۸	خدمات	میلیارد ریال	۶,۳۹۳	۱۳,۸۹۰	۱۷	۲۲,۷۶۵	۲۰,۴۱۵	۲۳,۶۴۹	۳۰,۹۵۳	-	۱۱
۹	سهم بخش خدمات از تسهیلات پرداختی	خدمات	۴۰	۳۰	۳۰	۳۶	۳۰	۳۶	-	۴۰	۳۰

ردیف	عنوان شاخص/هدف کمی	واحد سنجش	سال های برنامه چهارم		رشد / متوسط دوره برنامه چهارم (درصد)	سال های برنامه پنجم					رشد / متوسط دوره برنامه پنجم (درصد)
			۱۳۸۹	۱۳۸۴		۱۳۹۰	۱۳۹۱	۱۳۹۲	۱۳۹۳	۱۳۹۴	
۲	تعداد تعاونی ها	تعاونی	۱,۹۱۶	۶۷۹	۲۳	۲,۱۳۰	۲,۵۵۵	۲,۷۸۶	۲,۸۸۱	۲,۹۵۵	۷
۳	مقدار تسهیلات دریافتی تعاونی ها	میلیون ریال	۳۸,۵۴۰	.	-	۳۶,۵۰۰	۳۰,۲۰۰	۹۲,۶۸۰	۱۵۷,۳۴۰	۶۱,۳۹۰	۱۴
۴	تعداد اشتغال تعاونی ها	نفر	۳۱,۳۴۱	۲۰,۳۶۲	۹	۳۴,۵۲۹	۳۷,۸۶۵	۴۰,۲۳۴	۴۱,۷۳۹	۴۲,۴۱۷	۵

۲-۱- تنگناها و چالش ها محیط کسب و کار و توسعه مشارکت بخش خصوصی و

تعاونی

- ۱- عدم شناسایی و معرفی فرصت های بالفعل سرمایه گذاری
- ۲- فقدان مدیریت یکپارچه و هدفمند در خصوص هدایت و جذب سرمایه گذار
- ۳- فقدان سیاست اجرایی فعال و مدیریت شده در زمینه جلب، جذب و نگه داشت سرمایه گذاری
- ۴- عدم آشنایی بخش عمومی و خصوصی با مدل ها، ضوابط و فرآیندهای تامین مالی و سرمایه گذاری
- ۵- سهم پایین استان از منابع صندوق توسعه ملی
- ۶- ظرفیت ناکافی در سرمایه گذاری مشترک بخش عمومی و خصوصی
- ۷- ساختار نامناسب تامین منابع مالی و وابستگی نظام تامین مالی استان به بانکها

۸- مشکلات فضای کسب و کار استان در زمینه های همچون:

- هماهنگی بین دستگاهی در خصوص فرایندهای اشتراکی دستگاه های اجرایی
- پراکندگی سازمان ها و مؤسسات تعیین شده و فرآیند پیچیده و زمان بر صدور مجوزها
- ضعف کارکردی نهاد ها و تشکل های متولی بخش خصوصی
- ضعف تعامل و حمایت متقابل بین دستگاه ها و ساختارهای تصمیم گیری دولتی مرتبط با فضای کسب و کار و نهاد ها و تشکل های متولی بخش خصوصی
- ضعف اطلاع رسانی و شفافیت اطلاعات و آمار در زمینه های قوانین و مقررات، مشوقها، ظرفیت های موجود اقتصادی و...

۲- برنامه راهبردی محیط کسب و کار و توسعه مشارکت بخش خصوصی و

تعاونی

۲-۱- اهداف کلی و راهبردهای محیط کسب و کار و توسعه مشارکت بخش خصوصی

و تعاونی

اهداف کلی	راهبردهای دستیابی به اهداف کلی	ردیف
تثبیت جایگاه و بهبود مستمر فضای کسب و کار استان	بهبود محیط کسب و کار و تقویت توان رقابت پذیری	۱

۲-۲- راهبردهای دستیابی به اهداف کلی، سیاست‌ها و اقدامات اساسی محیط

کسب و کار و توسعه مشارکت بخش خصوصی و تعاونی

ردیف	راهبردها	سیاست‌ها	اقدامات اساسی
۱	بهبود محیط کسب و کار و تقویت توان رقابت پذیری	افزایش شفافیت و مطالبه‌گری عمومی	شناسایی و معرفی قوانین و مقررات محل فضای کسب و کار، توسط دستگاه‌های اجرایی ذیربط ایجاد پنجره واحد خدمات رسانی به سرمایه‌گذاران و فعالان کسب و کار پایش مداوم عملکرد دستگاه‌های اجرایی استان در زمینه ی بهبود فضای کسب و کار ارتقا آگاهی مودیان مالیاتی از حقوق و تکالیف مالیاتی اطلاع رسانی به مردم از نحوه ی هزینه درآمدهای وصول شده اجرای صحیح قوانین و مقررات رسیدگی به شکایات و اعتراضات فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران انتشار مکتوب و الکترونیک قوانین و مقررات توسط دستگاه‌ها اصلاح رویه‌های اخذ مجوز در سازمان‌ها و نهادهای اجرایی
۲	تقویت و تکمیل زنجیره ارزش	تقویت و تکمیل زنجیره ارزش	مطالعه، ایجاد و توسعه خوشه‌های صنعتی نشان تجاری (برند) بستر سازی جهت ادغام بنگاه‌های کوچک و متوسط و شکل‌گیری بنگاه‌های بزرگ رقابت پذیر بستر سازی جهت شکل‌گیری شرکت‌های مادر تخصصی (هلدینگ) توسعه ی نهادهای مشاوره‌ای کسب و کار (کلینیک‌های کسب و کار) ایجاد و توسعه ی شرکت‌های مدیریت صادرات ایجاد بانک اطلاعاتی جامع بنگاه‌های اقتصادی

سازمان برنامه و بودجه استان گیلان - غیر قابل استناد