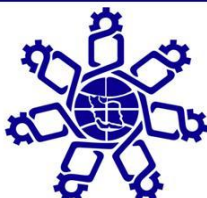


انجمن مدیران صنایع



گزارش کارشناسی در مورد احصاء مشکلات مربوط به

قوانین و مقررات حوزه کسب و کار

قانون امور گمرکی	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
قانون بیمه بیکاری	قانون تجارت
قانون مناقصات	قانون تأمین اجتماعی
قانون پولی و بانکی	قانون کار
طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار	قانون مالیاتها (قانون مالیاتهای مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده)

دی ۱۳۹۰

واحد پژوهش

مقدمه

با توجه به سابقه دیرینه قانون گذاری در کشور و عدم نسخ قوانین در طول یک قرن گذشته، قوانین متعددی در حوزه کسب و کار وجود دارد که هر فعال اقتصادی برای شروع و مدیریت کسب و کار خود با آن مواجه است. با این حال بررسی کلیه این قوانین اساساً جزو ماموریت این گزارش نیست چه اینکه قانون تنقیح قوانین و ماده ۹۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ به دنبال این موضوع هستند. در این گزارش محور اصلی برخی قوانین مهم اقتصادی و مالی است که تاثیر جدی بر فعالیتهای فعالان اقتصادی دارند، لذا سعی شده قوانین مزبور از منظر کارکرد ماموریت اصلی و مشکلات و راه حل های احتمالی مورد بررسی قرار گیرد و قوانین مزبور عبارتند از:

- ۱- قانون کار
- ۲- قانون تجارت
- ۳- قانون مالیاتها (قانون مالیاتهای مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده)
- ۴- قانون امور گمرکی
- ۵- قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ قانون اساسی
- ۶- قانون بیمه بیکاری
- ۷- قانون تأمین اجتماعی
- ۸- قانون پولی و بانکی
- ۹- قانون مناقصات
- ۱۰- طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار

۱ - قانون کار

۱ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

مهمترین کارکرد قوانین کار تنظیم روابط کار و حفظ حقوق کارگران و مدیران و کارفرمایان و آماده ساختن آنان برای استفاده هرچه بهتر از ابزار و لوازم تولید می‌باشد. و این قوانین باید چنان تهیه گردد که پاسخگوی نیازهای اقتصادی - اجتماعی کشور در جهت بهبود شرایط کار و زندگی نیروی انسانی و تحقق اهداف کارفرمایان و سرانجام پیشرفت‌های اقتصادی کشور باشد و همواره سعی بر آن است که ترتیباتی داده شود که روابط کار بین کارگران و کارکنان و مدیران و کارآفرینان بسیار شفاف و به دور از هرگونه ابهام و پیچیدگی بوده و از بروز هرگونه اختلافات و اختلالات در این روابط حتی الامکان پیش‌گیری بعمل آید.

۱ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟ (به نظر نهادهای نظارتی اشاره و در مورد عدم رسیدن به مأموریت قانون اشاره شود)

قانون کار کشور مصوب ۱۳۶۸/۷/۲ با توجه به شرایط خاص بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و پایان جنگ تحمیلی و نقش مهم نیروی انسانی به ویژه کارگران و دیگر اقشار آسیب پذیر جامعه بود دارای ویژگی‌هایی است. مهمترین این ویژگیها جنبه حمایتی شدید قانون کار از نیروی انسانی است که در جای جای آن طی مواد مختلف به چشم می‌خورد و با گذشته ۲۰ سال از آن زمان و تغییرات و دگرگونی در وضع اجتماعی - اقتصادی کشور و پیشرفت‌های حاصله در تمامی زمینه‌ها لزوم انجام تغییراتی در زمینه‌های فوق را ایجاب می‌کند.

۱ ۳ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟ (بطور مستند بیان شود)

- گستردگی و شمول قانون کار (حیطه قانون کار بسیار گسترده و وسیع دیده شده و برای همه بخشهای اقتصادی (صنعتی، کشاورزی و خدمات) مقررات یکسان و واحدی پیش‌بینی شده است و حال آنکه شرایط این بخشها با یکدیگر متفاوت بوده و مقررات خاصی باید بر آنها حاکم باشد و همین مساله تا کنون مشکلاتی برای کارفرمایان ایجاد کرده است.)
- الزامات یکسویه برای کارفرمایان (بررسی مفاد قانون کار نشان می‌دهد که اکثر مواد قانون الزامات و تکالیفی را برای کارفرمایان و مدیران در قانون پیش‌بینی کرده ولی کمتر وظیفه‌ای برای کارگران ملحوظ گردیده است. همین مساله سبب گردیده که کارگران تکلیف و الزامی برای خود قائل نبوده و تنها حضور بموقع در سر کار و کارگاه را بعنوان مهمترین تکلیف خود بشناسند.)
- محدودیت در اعمال مدیریت از قبیل: تغییر حقوقی در وضع مالکیت موضوع ماده ۱۲ قانون کار، خاتمه قرارداد کار، عدم امکان تغییر شرایط کار، مشکلات فسخ قرارداد از سوی کارفرما، تعلیق قرارداد کار
- افزایش هزینه‌های تولید در اثر پرداخت‌های مضاعف بصورت‌های مختلف بی‌توجهی به ضرورت اجرای اصل تشویق و تنبیه توسط مدیر و پرداخت دستخوش به کارگر خاکی محل تولید که نتیجه آن افزایش تخلفات در محیط‌های کارگری بوده است. کاهش مدت کار بر اساس افزایش تعطیلات و مرخصی‌ها و مرخصی‌های استعلاجی، بارداری زنان کارگر و تعطیلات رسمی که جمع آنها بالغ بر ۱۲۰ روز می‌شود.
- امنیت شغلی کارگران، تفکر غالب در محیط کار ایران اینگونه است که کارگر بر این باور است که قرارداد کار با کارفرما تا هنگام بازنشستگی ادامه داشته و هیچ فردی نمی‌تواند آن را لغو نماید.
- اختیارات تشکلهای کارگری در ایران بسیار وسیع‌تر از تشکلهای کارگری موجود در دیگر کشورهای جهان است.

• مجازات کارفرمایان

۱ - راه حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟ (کاهش دخالت دولت و سپردن موضوع به

ساز و کار بازار و یا سایر پیشنهادات در خصوص توسعه، اصلاح یا لغو قانون مدنظر باشد.)

قانون کار یکی از قوانین اصلی حوزه کسب و کار است و باید در تغییر آن علاوه بر نتایج بدست آمده از اجرای قانون فعلی و هم از انطباق آن با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ۴۴ اطمینان حاصل کرد و هم از تجارب دیگر کشورها استفاده برد.

۲ - قانون تجارت

۲ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

این قانون یکی از قوانین مادر و اصلی کشور است که نقشی اساسی در پیچیدگی یا تسهیل فضای کسب و کار کشور دارد زیرا بخشهای متعددی از فعالیتهای اقتصادی و بنگاهداری را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این قانون مفهوم حقوقی تاجر و معاملات تجاری مشخص می‌شود. به قواعد مربوط به دفاتر تجاری و دفتر ثبت تجاری اشاره می‌شود. چگونگی تشکیل، اداره و تصفیه انواع شرکتها از جمله شرکت سهامی، با مسئولیت محدود، تضامنی، مختلط غیرسهامی، مختلط سهامی، نسبی و تعاونی مورد نظر قرار می‌گیرد. به قواعد مربوط به اسناد تجاری از جمله برات، فته طلب و چک می‌پردازد. قواعد حقوقی مربوط به دلالتی، حق‌العملکاری، حمل و نقل، قائم مقامی و نمایندگی و ضمانت و ورشکستگی را تعیین می‌کند.

بنابراین پر واضح است که این قانون با برخی از شاخص‌های اصلی فضای کسب و کار از جمله شروع کسب و کار (Starting a Business)، شرایط اخذ مجوز (Dealing With License)، حمایت از سرمایه‌گذاران (Protecting Investors)، تضمین اجرای قراردادها (Enforcing Contracts) و تعطیلی کسب و کار یا ورشکستگی (Closing a Business) ارتباط مستقیم دارد و به صورت غیرمستقیم نیز با تسهیل در فرایند بنگاهداری بر سایر شاخص‌ها مؤثر است.

۲ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟ (به نظر نهادهای نظارتی اشاره و در مورد عدم رسیدن به مأموریت قانون اشاره شود)

قانون تجارت فعلی مصوب ۱۳۱۱ مجلس شورای ملی است و حدود ۸۰ سال از تصویب آن می‌گذرد. این قانون در زمان تصویب از قانون تجارت سال ۱۸۰۷ فرانسه اقتباس شده است که در فرانسه هم اکنون تغییر یافته ولی در ایران همچنان ثابت مانده و جاری و ساری است.

شرایط اقتصادی و تجاری ایران و جهان در حال حاضر به هیچ عنوان با ۸۰ سال قبل، قابل مقایسه نیست و اداره اقتصاد و تجارت کشور با توجه به تحولات عظیمی که در طول این دوره اتفاق افتاده است با قواعد وضع شده در ۸۰ سال پیش امکان‌پذیر نیست.

بنابراین می‌توان عنوان کرد که اجرای این قانون در حال حاضر مأموریت اصلی خود یعنی تسهیل تجارت و کسب و کار در کشور را به درستی ایفا نمی‌کند.

۲ ۴ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟ (بطور مستند بیان شود)

گروه کارشناسی که در سال ۱۳۸۴ در معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی سابق اقدام به اصلاح و تدوین لایحه قانونی تجارت کرده است دلایل متعددی را به عنوان نواقص و کاستی‌های این قانون بیان داشته است که در ذیل به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- عدم تطابق قانون با تحولات اقتصادی و اجتماعی
- عدم اشاره به احکام متناسب در خصوص سرمایه‌گذاری خارجی
- عدم اشاره به احکام متناسب در خصوص تجارت الکترونیک و صورتحسابهای رایانه‌ای به جای دفاتر تجاری و اسناد تجاری الکترونیک
- عدم اشاره به احکام متناسب در خصوص سرقتی

- عدم اشاره به احکام متناسب در خصوص بانک و بیمه
- عدم اشاره به احکام متناسب در خصوص مالکیت‌های صنعتی
- سکوت قانون در مورد اهلیت تاجر و شرایط عمومی تجارت
- نارسایی در تعریف تاجر
- ناسازگاری حقوق شرکت‌ها با نیازها و واقعیات روابط اقتصادی و بازرگانی
- لزوم تغییر در قالب‌های موجود شرکتهای تجاری و تشکیل، فعالیت و اداره آنها
- برخی احکام دست و پاگیر مانند لزوم سهامدار بودن اعضای هیأت‌مدیره
- غیرواقعی و غیرمؤثر بودن جزاهای نقدی پیش‌بینی شده در قانون
- غیرواقعی و غیرمؤثر بودن حداقل سرمایه پیش‌بینی شده برای تشکیل شرکتهای تجاری
- موکول نمودن اعمال ضمانت اجراهای نقص مقررات یا تخلف از آنها به شکایت و اقامه دعوی اشخاص ذینفع و فقدان نظارت لازم بر اجرای صحیح قانون
- فقدان هماهنگی میان قانون تجارت و قانون صدور چک
- عدم تعریف برات و نقص در تعاریف چک و سفته
- ابهامات متعدد در قواعد حقوقی اسناد تجاری به خصوص چک
- فقدان نظام مشخص در زمینه خسارت تأخیر تأدیه
- فقدان هر گونه حکمی در خصوص مسئولیت بانکها در صدور اسناد تجاری
- برخی نارسایی‌ها در ظهنویسی اسناد تجاری
- انحصار قواعد ورشکستگی به تصفیه امور ورشکستگی یا توقف فعالیت
- عدم توجه به امنیت شخصی تاجر و خانواده آن، لزوم حفظ اشتغال و سرمایه در واحدهای اقتصادی
- فقدان قواعد منسجم در زمان ورشکستگی؛ نظام اداره و مدیریت تصفیه؛ ساختار قرارداد ارفاقی، مرور زمان و مهلت‌های ورشکستگی، اعاده اعتبار تاجر و مجازاتهای ورشکستگی

۲ - راه‌حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟ (کاهش دخالت دولت و سپردن موضوع به ساز و کار بازار و یا سایر پیشنهادات در خصوص توسعه، اصلاح یا لغو قانون مدنظر باشد.)

با توجه به موارد فوق کلیت قانون تجارت فعلی نیازمند بازنگری در ساختار قانون و ارائه لایحه‌ای جدید است که در آن نواقص و خلاهای موجود مرتفع و ابهام‌زدایی شده و با تأکید بر رعایت سازو کار بازار و استفاده از فناوری‌های نوین و تقویت ضمانت اجرای قانون تا از این طریق شفاف‌سازی فضای تجاری و روان‌سازی فضای کسب و کار حاصل شود. یکی از رویکردهای مهم این قانون جدید می‌تواند احصای دقیق وظایف حاکمیتی و نهادهای ایفا کننده این وظایف از طرف دولت و تفکیک مدیریت و مالکیت در بنگاه‌های اقتصادی باشد.

شایان توجه است که برای رفع این مشکل لایحه تجارت در ۱۰۲۸ ماده در سال ۱۳۸۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم و از زمان اعلام وصول تا کنون در جلسات مختلف کمیسیون ویژه، کمیسیون مشترک و کمیسیون حقوقی و قضائی مجلس در حال بررسی است و با توجه به ابهاماتی در شیوه بررسی این لایحه (کنار گذاشتن بخشی از پیشنهادات دولت در لایحه) و امکان بررسی لوایح کلان با مواد زیاد (۱۰۲۸ ماده‌ای) به دلیل پراکندگی جلسات در مجلس شورای اسلامی تصویب آن در این مجلس و مجالس بعدی نیز جای تأمل دارد.

۳ - قانون مالیات‌ها

یکی از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین قوانین کسب‌وکار و کارآفرینی، قوانین و مقررات مالیاتی است. لازم به توضیح است که بانک جهانی امور مربوط به کسب‌وکار را به ۱۰ شاخص تقسیم می‌کند که یکی از مهم‌ترین آن‌ها «پرداخت مالیات» است. متناسب کردن قوانین و مقررات مالیاتی شامل چگونگی تعیین میزان مالیات و نحوه و مکانیزم دریافت آن مهم‌ترین موضوع این مبحث است. اجرای قوانین مالیاتی در شرایط کنونی به عنوان عامل آزاردهنده و محدودکننده فضای کسب‌وکار عمل می‌کند و لذا لازم است این قوانین و مکانیزم اجرائی آن مورد بازنگری قرار گیرد و در چارچوب طرح تحول اقتصادی پیش‌بینی‌های لازم برای شفاف‌سازی و روان کردن جریان دریافت و پرداخت مالیات‌ها انجام شود. در شرایط کنونی مکانیزم اجرای قوانین و تعیین مالیات و جرائم و چگونگی دریافت آن اشکالاتی دارد که باعث سردرگمی، اتلاف وقت و ایجاد مانع در گردش کار بنگاه‌های اقتصادی می‌شود. در سیستم مالیاتی باید انعطاف لازم در شرایط مختلف اقتصادی وجود داشته باشد تا در شرایط سخت و رکود همراهی لازم به بنگاه‌های اقتصادی بعمل آید و برای گذر از این دوره با بخش خصوصی مساعدت گردد.

چارچوب کلی مورد بحث در این باره بشرح زیر خواهد بود:

- ۱) جایگاه مالیات در طرح تحول اقتصادی
- ۲) بازنگری در قوانین مالیاتی (مالیات مستقیم - مالیات بر ارزش افزوده و...)
- ۳) ایجاد بانک اطلاعاتی مالیاتی
- ۴) مسائل و مشکلات بخش خصوصی در اجرای قوانین مالیاتی
- ۵) اصلاحات پیشنهادی در قوانین مالیاتی
- ۶) ارائه نمونه‌هایی از مشکلات مالیاتی
- ۷) نظرخواهی از حاضران در مورد مشکلات و ارائه پیشنهادات

قانون مالیات‌های مستقیم

به چند دلیل عمده ذیل، ضروری است قانون مالیات‌های مستقیم، اصلاح شود:

- ۱ - ق.م.م موجود، مصوب سال ۱۳۶۶ بوده و با وجود اینکه اصلاحاتی در سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۸۰ انجام گرفته است باز هم ضروری است با توجه به نیاز امروز که بسیار متفاوت از سالهای دهه ۶۰ می‌باشد، اصلاحات اساسی در قانون ایجاد شود. (که البته پیش‌نویس جدید ارائه شده نیز نیازمند انجام کار کارشناسی است) با توجه به اینکه ق.م.م یک قانون مادر است، بنابراین اصلاح آن باید به صورت اساسی باشد، زیرا هر چند سال یک بار نمی‌توان آن را تغییر داد.
- ۲ - به علت ایرادات اساسی این قانون، تعداد فراوانی بخشنامه و آرای شورای عالی مالیاتی، آرای دیوان عدالت اداری و نظریه دفتر فنی مالیاتی صادر شده که این موضوع باعث گردیده تا متن قانون به حاشیه رفته و با توجه به اینکه برای بسیاری از بخشنامه‌ها، آرای شورای عالی مالیاتی و نظریات دفتر فنی، با شکایت افراد، دیوان عدالت اداری بسیاری از آنها را باطل اعلام کرده، بنابراین در حال حاضر، وضعیت مشخصی از بخشنامه‌ها و... وجود ندارد که این موضوع باعث سر در گمی مودیان مالیاتی شده است. این موارد سبب شده است تا تفاسیر مختلفی از قانون انجام شود و عملاً این بخشنامه‌ها جایگزین قانون شده است. با توجه به موارد ذکر شده اصلاح اساسی قانون مالیات‌های مستقیم باید با نظرخواهی از فعالان بخش خصوصی و ذینفعان این قانون صورت پذیرد و در عرصه عمومی به بحث و تبادل نظر گذاشته شود، شیوه‌ای که متأسفانه در روند تهیه اصلاحیه جدید بکار گرفته نشده است و همچنین کلیه بخشنامه‌ها و آرای صادر شده نیز یا در متن اصلاحیه گنجانده شود و یا باطل اعلام شوند.

قانون مالیات بر ارزش افزوده

۱. چند محور اصلی در قانون مالیات بر ارزش افزوده مورد تاکید قرار گرفته است که در این جا به برخی از آنها اشاره می‌شود.

۱- انواع جرائم پیش‌بینی شده در قانون

۲- نرخ‌های مالیاتی

۳- تکالیف مؤدیان

۴- نحوه محاسبه مالیات بر ارزش افزوده

۵- معافیت‌های مالیاتی

ابهامات و سئوال‌های متعددی وجود دارد که بیشتر در طی فرایند اجرا باید پاسخ آنها را یافت و احياناً با اصلاح قانون به آنها پاسخ داد.

۱. فروش کالای صنعتی در بازار امروز معمولاً بین ۴ تا ۸ ماه سررسید می باشد لذا تسویه مالیاتی مبادلاتی که در قبال آن وجهی پرداخت نشده است چگونه خواهد بود.

۲. قسمتی از مواد و قطعات محصول از خارج از کشور تامین می گردد که هنگام ورود در گمرک باید ۴٪ حقوق گمرکی پرداخت شود و معمولاً حدود ۳ تا ۴ ماه برای تولید محصول نهائی زمان لازم است یعنی در واقع وجه عوارض پرداخت شده است، چنانچه فروش ۴ تا ۶ ماهه باشد بنابراین جمعاً مدت ۸ تا ۱۰ ماه ۴٪ حقوق گمرکی که به دولت پرداخت شده است با اضافه سهم شرکت در ارزش افزوده (VAT) خواهد بود که بار سنگینی برای تولید کننده خواهد داشت.

۳. قسمتی از مواد داخلی از سازمانهای دولتی خریداری می شود که اجباراً باید مالیات ارزش افزوده آن پرداخت شود همانند مورد بالا بعد ۸ تا ۱۰ ماه این مبلغ پرداخت شده است در حالی که شرکت، باید معطل وصول آن بود.

۴. ممکن است عنوان شود که هنگام فروش ۴٪ پرداختی به فروشندگان قبلی با اضافه سهم مالیات بر ارزش افزوده شرکت بحساب خریدار بعدی منظور می گردد و در نهایت وصول می شود اما در حقیقت بسیاری از خریداران جدید که شرکتهای غیردولتی هستند از پرداخت این مالیات امتناع می کنند و به عنوان تخفیف برای دولت قلمداد می‌کنند که این بار مالی انباشته حاصل از مالیات بر ارزش افزوده، شرکتهای تولیدی را با ورشکستگی روبرو می کند.

۵- بعلت عدم دسترسی همه واحدهای صنفی و صنعتی به کد اقتصادی جدید بعضاً شرکت های توزیع کالا در اخذ کد اقتصادی از خریداران نهایی (مغازه داران) دچار مشکل می باشند لذا زنجیره تولید کشور دچار اختلال گردیده و با گذشت مدت اندکی از شروع اجرای این قانون انبار کارخانجات مملو از کالای بدون تقاضا می باشد. لذا لازم است بخشنامه اخذ کد اقتصادی به نوعی اصلاح و به اخذ نام و آدرس کامل و تلفن و تکمیل شود (شناسایی کامل)

۶- شناسایی کامل کلیه اشخاص تحت پوشش این مالیات توسط سازمان امور مالیاتی و اختصاص و ابلاغ شماره شناسایی و در اختیار نهادن برور شورهای ساده اجرای قانون ، همراه با فرم های متحدالشکل صورتحساب فروش، اظهارنامه ، فرم پرداخت یا استرداد مالیات و دستورالعمل اجرائی کار که بنا به تجارب کشورهای که این قانون را در نظام مالیات خود به اجرا گذارده‌اند. برای این همه امور مهم ، از تاریخ ابلاغ قانون تا اجرای آن حداقل ۱۲ ماه زمان لازم است که چنین مهلتی (با وجود پیش بینی زمانی ۲۴ ماهه درپیشنهاد لایحه اولیه) مدنظر قرار نگرفته است و دفعتاً مؤدیان را در سردرگمی و بلاتکلیفی و ترس از جرایم سنگین و اضطراب فرو برده است.

۷- مسائلی مانند خریدهای فصلی و فاصله زمانی خرید و بسته‌بندی اجناس و شروع فروش آنها و همچنین فروش اقساط مدت دار در احکام و مقررات قانون پیش بینی نشده است.

۸- با توجه به اینکه نظام شناسایی مؤدیان در قانون مالیات بر ارزش افزوده از ضمانت اجرایی لازم برخوردار نبوده و یا بصورت واقعی صورت نخواهد گرفت، امکان بروز پیامدها و اثرات تجمعی بر روی قیمت با اجرای این قانون و ایجاد شرایط غیر رقابتی در بین صنوف را بیش از پیش تشدید خواهد ساخت. از سوی دیگر عدم اطلاع رسانی لازم از سوی سازمان امور مالیاتی طی مدت محدود از زمان اجرای قانون، منجر به سوء استفاده برخی مؤدیان از مصرف کنندگان و افزایش قیمت بخش عمده‌ای از کالاها طی دوره مذکور گردیده است.

۹- مطابق با ماده ۱۱ قانون، تاریخ تعلق مالیات در مورد عرضه کالاها، تاریخ صورتحساب، تاریخ تحویل کالا یا تاریخ تحقق معامله کالا، هرکدام که مقدم باشد عنوان گردیده است. این در حالی است که در بخشهای خاصی از جمله ارائه خدمات مخبراتی، انرژی یا استحصال و تامین آب مشترکین، تاریخ تعلق مالیات موضوع ماده مذکور قابلیت تعمیم به موارد فوق را ندارد و می‌بایست به طور شفاف تکلیف مؤدیان در این خصوص روشن گردد.

۱۰- بخش عمده‌ای از قراردادهای عرضه کالاها و خدمات در صنوف مختلف دارای بعد زمانی است لکن مطابق با مفاد قانون، پرداخت مالیات‌های متعلقه، توسط مؤدیان بطور کامل در دوره‌های مالیاتی مشخص شده انجام می‌گیرد. از سوی دیگر عرضه کالاها و خدمات در شرایط نسیه و دارای بعد زمانی دارای شرایط ریسک بوده و جزء مطالبات مشکوک‌الوصول تلقی می‌گردد و از اینرو در صورت عدم انجام معامله (به دلیل عدم ایفای تعهدات طرفین قرارداد در سررسیدهای مشخص) تکلیف مالیات‌های پرداخت شده در قسمت اخیر با ابهام مواجه خواهد گردید.

۱۱- اجرای موضوع ماده ۲۱ قانون، مبنی بر ارائه اظهار نامه مالیاتی ظرف پانزده روز از پایان دوره مالیاتی، بویژه برای دوره سه ماهه چهارم سال، با توجه به تعطیلات نوروزی از امکان و ضمانت اجرایی لازم برخوردار نمی‌باشد.

۱۲- عدم آشنایی مؤدیان با ساز و کارهای اجرایی این نوع مالیات اجرای موفقیت آمیز قانون را با تاخیر مواجه می‌نماید.

۱۳- از آنجا که بزرگترین مصرف کننده خود دولت می‌باشد بی شک اجرای قانون مذکور دارای اثرات افزایشی در تامین اعتبارات هزینه‌ای و عمرانی دولت خواهد گردید و بودجه عمومی دولت را از این حیث دستخوش تغییر قرار خواهد داد.

۱۴- در ابلاغ اجرای قانون به شرایط اقتصادی و اجتماعی موجود توجهی نشده است از جمله اینکه:

واحدهای تولیدی همگی در دوران رکود، عدم فروش، تورم و مشکلات نقدینگی بسر می‌برند. و اجرای قانون در شرایط کنونی در نقدینگی بنگاهها تاثیر منفی می‌گذارد و فروش را دشوارتر خواهد کرد

۴ - قانون امور گمرکی

۴ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

قانون امور گمرکی، قانون مادر و اصلی در اجرای سیاستهای بازرگانی کشور است زیرا بیان کننده احکام مربوط به سازمان گمرک یعنی دستگاه مجری این سیاستها است که نقشی اساسی در پیچیدگی یا تسهیل فضای کسب و کار در حوزه تجاری کشور دارد زیرا بخشهای مختلف واردات، صادرات، ترانزیت و نظائر آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد و از همین طریق بر تولید و اقتصاد ملی اثرگذار است.

قانون قبلی امور گمرکی کشور مصوب سال ۱۳۵۰ مجلس شورای ملی بود که لایحه جدید آن از سال ۱۳۸۳ در مجلس مورد بررسی قرار گرفت و سرانجام قانون جدید امور گمرکی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۶ به دولت ابلاغ شد. تصویب این قانون یکی از گام‌های طرح تحول در نظام گمرکی کشور بود زیرا ضمن ارائه یک بسته قانونی مشخص از تعاریف و اصطلاحات مورد نیاز، اهداف، وظایف و سازمان گمرک ایران را مشخص می‌سازد تا این سازمان بتواند با بهبود وضعیت فعلی خود نقش واقعی خویش در بازرگانی و اقتصاد کشور را ایفا کند.

توجه به موضوع فناوری اطلاعات در مرادوات و انجام تشریفات گمرکی، شفاف‌سازی نظام ارزش‌گذاری گمرکی، تطبیق قواعد مبدأ با قواعد سازمان جهانی تجارت، احصای وظایف و مسئولیتهای افراد و تعریف اماکن مختلف گمرکی، شفاف‌سازی قواعد مربوط به رویه‌های مختلف گمرکی، قواعد بسته‌های پیک سیاسی، روابط میان پست و گمرک، احصای مصادیق تخلفات و قاچاق، احصای مصادیق معافیتها و ممنوعیتها، ارتقای حق‌العملکاری به کارگزار گمرکی، قواعد بازبینی و اقدامات بعد از ترخیص، حل اختلافات گمرکی و غیره تنها بخشی از مزایای قانون جدید امور گمرکی هستند.

بنابراین پر واضح است که این قانون با شاخص‌های تجارت برون مرزی (**trading across borders**)، ارتباط مستقیم دارد و با توجه به اهمیت تجارت خارجی در توسعه اقتصاد کشورها به صورت غیرمستقیم نیز با تسهیل در فرایند توسعه و رقابت‌پذیری بنگاه‌های اقتصادی بر سایر شاخص‌ها مؤثر است.

۴ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟ (به نظر نهادهای نظارتی اشاره و در مورد عدم رسیدن به مأموریت قانون اشاره شود)

پرواضح است که حجم تجارت خارجی (صادرات، واردات و ترانزیت) در ایران نسبت به ۳۰ سال قبل یعنی زمان تصویب قانون قبلی امور گمرکی غیرقابل مقایسه است و قانون قبلی پاسخگوی نیاز واقعی اقتصاد کشور به خصوص در زمینه بازرگانی خارجی نبوده است به همین دلیل لایحه جدید به مجلس ارائه و قانون جدید امور گمرکی تصویب و برای اجرا ابلاغ گردید. به نظر می‌رسد پاسخ به این سؤال که آیا این قانون می‌تواند مأموریت اصلی خود یعنی تسهیل فضای تجارت و کاهش اسناد مورد نیاز، کاهش هزینه تجاری و کاهش مراجع مختلف برای مراجعه و تأیید را به دنبال داشته باشد، حداقل نیاز به یک دوره دو یا سه ساله دارد تا آئین‌نامه‌های اجرایی قانون تهیه و اجرایی و عملیاتی گردند.

۴ ۴ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟

با توجه به اینکه هنوز کمتر از یکماه از ابلاغ این قانون توسط مجلس شورای اسلامی نمی‌گذرد و هنوز آئین‌نامه‌های اجرایی متعددی که در این قانون پیش‌بینی شده‌اند تهیه و عملیاتی نشده است به نظر می‌رسد نمی‌توان در خصوص اشکالات فعلی قانون اظهارنظری انجام داد ولی پیش‌بینی می‌شود در فرایند اجرای قانون و با توجه به تحولات روزافزون قواعد تجارت و بازرگانی در جهان، این قانون حداقل هر دو یا سه سال یکبار نیازمند یک بازنگری جدی و اساسی است.

۴ - راه حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟

همانطور که عنوان شد با توجه به ابلاغ این قانون در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱۶ فعلا استراتژی مشخصی برای اصلاح قانون وجود ندارد ولی به روز کردن قانون و اصلاح آن مطابق با آخرین تحولات گمرکی و تجاری را می توان به عنوان یک راهبرد اصلاحی برای این قانون که بیشتر جنبه اجرایی دارد تا سیاستگذاری بیان کرد.

۵ - قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۵ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

در این قانون، احکامی که برای بهبود «محیط کسب و کار» بخش خصوصی پیش‌بینی شده موارد زیر است:

- الف- مقررات‌زدایی با تسهیل و تسریع در صدور مجوز فعالیتهای اقتصادی طبق ماده (۷)
- ب- تعمیم یا لغو امتیازات بنگاه‌های دولتی طبق ماده (۸) و ماده (۵۲)
- ج- گسترش نقش انجمنهای صنفی - حرفه‌ای برای تحقق مقررات صنفی و حرفه‌ای، اصول اخلاق حرفه‌ای و توسعه علمی و تکنولوژی و ارائه نظرهای مشورتی در رشته‌های مرتبط طبق ماده (۱۵)
- د- محدودکردن دولت در قیمت‌گذاری برای بنگاه‌های غیردولتی طبق ماده (۹۰)
- ه- تسهیل رقابت و منع انحصار با معرفی مصادیق اخلال در رقابت و تشکیل شورای رقابت برای حفظ رقابت و مقابله با رویه‌های ضدرقابتی طبق فصل نهم قانون.
- و- تهیه و ارائه پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» توسط اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون طبق ماده (۹۱).

۵ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟ (به نظر نهادهای نظارتی اشاره و در مورد عدم

رسیدن به مأموریت قانون اشاره شود)

طبق گزارش پنجم دولت از عملکرد قانون اصل ۴۴ تا تاریخ ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ نتایج زیر حاصل شده است:

- الف- برای مقررات‌زدایی و تسهیل و تسریع صدور مجوزهای اقتصادی تاکنون آیین‌نامه مربوطه ابلاغ شده، کتاب راهنمای سرمایه‌گذاری تهیه شده و هیات نظارت بر مقررات‌زدایی و ستاد سرمایه‌گذاری در همه استانها و هیات سرمایه‌گذاری فرااستانی تشکیل و یک همایش برگزار شده است.
- ب- وزارت امور اقتصادی و دارایی از دستگاه‌های اجرایی خواسته است که اگر مصادیقی از امتیازات شرکتهای دولتی مشاهده کردند، گزارش کنند که هنوز موردی گزارش نشده است.
- ج- درباره ماده ۱۵ قانون، اقدامی گزارش نشده است.
- د- درباره ماده ۹۰ قانون، اقدامی گزارش نشده است.
- ه - شورای رقابت و مرکز ملی رقابت تشکیل شده و آیین‌نامه‌های اجرایی آن ابلاغ شده است. تاکنون شورای رقابت درباره صناعی مانند خودروسازی، مخابرات و ارتباطات، بیمه و پتروشیمی جلساتی برگزار و احکام لازم را صادر کرده است ولی نتوانسته است با توجه به وظایف قانونی خود همه صنایع کشور را پوشش دهد.
- و- پیش‌نویس قانون «ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» توسط اطاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اطاق تعاون در خرداد ۱۳۸۹ به دولت تحویل داده شد ولی به مجلس تقدیم نگردید. لیکن طرح بهبود مستمر فضای کسب و کار در مجلس تصویب و به شورای نگهبان ارسال شده است.

در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟ (بطور مستند بیان شود)

- الف- اشکال اصلی قانون در حال حاضر عدم اجرای دقیق قانون توسط دولت است. هرچند ماهیت و ابعاد قانون برای بسیاری از متولیان امور به خوبی مشخص و شفاف نیست. بنابراین، سازوکار نظارت بر قانون توسط مجلس و توسط نهادهای بخش خصوصی نتوانسته به خوبی عمل کند.

ب- برخی از مواد قانون به صورت کلی مباحث را مطرح کرده است و برای اجرای آن دستگاه خاصی را مأمور نکرده است. به عنوان مثال در ماده (۸) برای رفع تبعیض‌ها، ماده (۱۵) برای گسترش نقش انجمن‌های صنفی و ماده (۹۰) برای محدود کردن قیمت‌گذاری چون که صریحاً دستگاه دولتی مجری احکام مشخص نشده است تاکنون اقدامات چندانی نیز انجام نشده است.

۴ ۵ - راه‌حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟ (کاهش دخالت دولت و سپردن موضوع به سازوکار بازار و یا سایر پیشنهادات در خصوص توسعه، اصلاح یا لغو قانون مدنظر باشد.)

تاکنون در چند مورد مانند مواد (۳) و (۵) قانون اصل ۴۴ اصلاح شده است نتایج این اصلاحات نشان می‌دهد که محتوای قانون به نفع بخش خصوصی تغییر نکرده است بلکه تداوم دهنده حضور دولت در اقتصاد بوده است. بنابراین، اصلاح قانون نمی‌تواند راهکار مناسبی باشد و اصرار بر اجرای همه جانبه قانون مناسب‌تر خواهد بود.

۶ - قانون بیمه بیکاری

۶ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

بیمه بیکاری یکی از مهمترین حمایت‌های نظام تأمین اجتماعی است که کارکرد اصلی آن کمک به ایجاد تعادل در بازار کار و جبران آسیب‌های ناشی از بیکاری، رکود، جابه‌جایی نیروی کار و اصلاحات ساختاری در اقتصاد است. وجود یک صندوق بیمه بیکاری قوی و مطمئن، باعث می‌شود که ضمن تسهیل در بازسازی بنگاه‌های اقتصادی در مواقع ضروری، کارگران در دوره موقت بیکاری، مورد حمایت قرار گیرند و بتوانند در فرصت به دست آمده با تقویت مهارت‌های فنی و حرفه‌ای خود شغلی مناسب پیدا کنند. به این ترتیب، هم از گسترش فقر و آسیب‌های اجتماعی جلوگیری می‌شود و هم نظام اقتصادی می‌تواند فارغ از فشارهای اجتماعی، به کارکردهای حرفه‌ای خود بپردازد.

۶ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟

از ابتدای تشکیل صندوق بیمه بیکاری در سال ۱۳۶۶ تا پایان سال ۱۳۸۵، در مجموع برای بیش از ۱۳۰۰ هزار نفر، مقرری برقرار شده و دوره پرداخت حدود ۱۱۵۰ هزار نفر نیز پایان یافته است. در مواردی، برای حمایت از کارگاه‌هایی که به دلیل وقوع حوادث غیرمترقبه قادر به پرداخت حقوق پرسنل خود نبوده‌اند و یا به دلیل تغییر ساختار و جابه‌جایی کارگاه به صورت موقت تعطیل شده‌اند، حقوق کارکنان آنان از طریق این صندوق پرداخت شده است. در جدول ۱، روند پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۵ نشان داده شده است.

جدول ۱. روند پوشش جمعیتی صندوق بیمه بیکاری در سال‌های ۱۳۶۶ تا ۱۳۸۵

سال	ورودی جدید (نفر)	خروجی (نفر)	تعداد مقرری‌بگیران (نفر)	تعداد بیکاران (هزارنفر)
۱۳۶۶	۳۷۵۷	-	۳۷۵۷	
۱۳۷۰	۱۸۴۱۳	۱۵۷۹۵	۳۱۳۱۶	۱۶۴۰
۱۳۷۵	۷۵۳۲۹	۷۵۲۴۵	۷۵۶۶۶	۱۴۵۶
۱۳۸۰	۷۳۳۷۰	۵۴۰۶۰	۹۲۹۹۴	۲۹۲۰
۱۳۸۵	۱۰۸۶۱۰	۹۵۹۴۵	۱۵۰۱۸۳	۲۹۹۲

مشاهده می‌شود که در این سال‌ها تعداد مقرری‌بگیران بیمه بیکاری نسبت به کل بیکاران در بهترین حالت، ۵ درصد بوده است. یعنی در هر حال ۹۵ درصد بیکاران از چنین حمایتی برخوردار نبوده‌اند. این نکته نه به معنای ناکارآمدی صندوق بیمه بیکاری (که طبق قوانین و مقررات خاص خود عمل کرده است)، بلکه به معنای این است نظام کنونی بیمه بیکاری به تنهایی و بدون سایر نظام‌های حمایتی نمی‌تواند نیازهای تأمین‌ی بازار کار را برآورده سازد.

روند رشد منابع و مصارف صندوق بیمه بیکاری نشان می‌دهد که ذخایر این صندوق در ۵ سال اول فعالیت معادل ۴۰ درصد منابع آن بوده، که در ۵ سال دوم به حدود ۶ درصد کاهش یافته است. از سال ۱۳۸۱ به بعد، ضمن مصرف کل ذخایر، این صندوق با کسری منابع مواجه شده که این کسری در سال ۱۳۸۵ حدود ۸ درصد بوده است.

با این شرایط باید گفت نظام کنونی بیمه بیکاری در کشور ما پاسخگوی نیازهای بازار کار نیست، به طوری که نه زمینه مناسب برای انعطاف در بازار کار را فراهم می‌سازد و نه می‌تواند حداقل نیازهای ضروری بیکاران را در دوره گذار تأمین کند و بنابراین به اصلاحاتی جدی نیازمند است. به همین علت طرح پیشنهادی اصلاح قانون بیمه بیکاری به مجلس ارائه و تصویب شد

۶ ۴ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟ (بطور مستند بیان شود)

هرچند که صندوق بیمه بیکاری دستاوردهای قابل قبولی داشته است، اما در مجموع برای پاسخ‌گویی به نیازهای کنونی بازار کار

کافی به نظر نمی‌رسد. با توجه به یافته‌های پژوهش‌های مختلف مهم‌ترین نقاط ضعف بیمه بیکاری در حال حاضر به این شرح است:

- **ابهام در دامنه پوشش جمعیتی بیمه بیکاری:** دامنه پوشش بیمه بیکاری در قانون فعلی به بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی که مشمولان قانون کار باشند، محدود است. با وجود این، درباره چگونگی پوشش برخی از مشمولان قانون (مانند کارگران دارای قرارداد مدت معین و پروژه‌ای و ...) شفافیت لازم وجود ندارد
- **طولانی بودن دوره پرداخت مقرری بیمه بیکاری**
- **تمایل به ماندگاری در وضعیت بیکاری:** مزایای بیمه بیکاری در مواردی نسبت به برخی شاغلان برتری دارد. تأمین این مزایا برای مقرری‌بگیران بیکاری موجب می‌شود که آنان بیکار ماندن تا پایان دوره مقرری را بر اشتغال ترجیح دهند
- **تحمیل تعهدات حمایتی بدون تأمین بار مالی**
- **اتمام ذخایر صندوق و بروز کسری در منابع صندوق**
- **ناکارآمدی سازوکارهای تنبیهی پیش‌بینی شده در قانون:** بر مبنای قانون بیمه بیکاری، هرگاه کسی بدون استحقاق، از مزایای بیمه بیکاری استفاده کند، فقط به استرداد اصل وجوه دریافتی محکوم می‌شود. این وضعیت موجب شده که هرگونه سوءاستفاده از منابع صندوق بدون مجازات رها شود و انگیزه برای تخلف افزایش یابد.
- **ضعف در سازوکارهای نظارتی و اجرایی**
- **نبود سازوکاری مشخص برای دریافت مطالبات صندوق از دولت**
- **عدم تناسب بین سوابق پرداخت حق بیمه با طول دوره پرداخت مقرری:** بر مبنای ماده (۷) قانون بیمه بیکاری، مدت پرداخت مقرری براساس سابقه پرداخت حق بیمه در طبقات معینی تعریف شده و افرادی که در هر طبقه قرار گیرند، سقف مدت دریافت مقرری برای آنان یکسان است.

۶ - راه‌حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟

رویکردهای پیشنهادی در اصلاح قانون بیمه بیکاری به این شرح است^۱

گسترش دامنه شمول بیمه بیکاری به همه شاغلان مشمول قانون تأمین اجتماعی و قانون کار، تقویت رویکرد بیمه‌ای در قانون بیمه بیکاری، شفاف‌سازی موارد حمایتی برای بهره‌گیری از کمک دولت، کاهش زمینه‌های بی‌عدالتی و سوءاستفاده از مزایای بیمه بیکاری، کاهش تمایل به ماندگاری در وضعیت مقرری‌بگیری و افزایش انگیزه اشتغال مجدد در بیکاران، تنظیم سهم مشارکت دولت، کارفرما و بیمه‌شده در تأمین هزینه‌های مالی بیمه بیکاری، اصلاح ساختار صندوق بیمه بیکاری به منظور یکپارچگی و تمرکز در سیاست‌گذاری، برقراری طرح جداگانه کمک به بیکاران (به صورت حمایتی) برای حمایت از بیکاران غیرمشمول بیمه بیکاری و نیز مقرری‌بگیری که پس از اتمام دوره استحقاق مقرری شاغل نمی‌شوند.

^۱ - لازم به ذکر است اغلب این موارد در اصلاح قانونی که هفته گذشته در مجلس به تصویب رسید لحاظ شده است. البته تاکنون نظر شورای نگهبان در خصوص آن اعلام نشده است. در صورت تصویب نهایی بسیاری از دغدغه‌ها برطرف خواهد شد.

۷ - قانون تأمین اجتماعی

۷ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

بیمه‌های اجتماعی تولید ناخالص ملی را افزایش داده و امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حتی نظامی را نهادینه و با ایجاد همبستگی و مشارکت بیش‌تر آحاد ملت، موجب رشد و توسعه پایدار کشور شده و هدف رشد و توسعه پایدار نیز قرار می‌گیرند، از این رو عدالت اجتماعی با تأمین اجتماعی و توسعه اقتصادی میسر است و به‌همین دلیل است که دولت‌های توسعه‌ای عنایت خاصی به مقوله تأمین اجتماعی داشته و بقای آن را تضمین می‌کنند.

کارفرمایان نیز در پناه تأمین اجتماعی با انتقال و ضربه‌گیری تنش‌های روابط کار و ایجاد محیط آرام، به تولید بیش‌تر و ضایعات کم‌تر و بهره‌وری بالاتر و... می‌رسند و به همین دلیل است که پایه‌گذار بیمه‌های اجتماعی می‌شوند. نیروی کار نیز با تحت پوشش قرار گرفتن زیر چتر خدمات تأمین اجتماعی همراه با عزت نفس، امنیت فردی و خانوادگی در گستره زمانی قبل از تولد تا پس از مرگ را به‌دست می‌آورد.

۷ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟

قانون تأمین اجتماعی رسالت اصلی خود را که وصول حق بیمه اجباری از کارفرمایان و پوشش بیمه‌ای مزدبگیران بوده به انجام رسانده است. مشکلاتی که در قانون تأمین اجتماعی وجود دارد، ناشی از اصول و محکومات آن (حق بیمه، سطح تعهدات، جامعه هدف) نیست بلکه ناشی از عدم سازگاری برخی شرایط و ضوابط قانون با وضعیت امروز بازار کار و شاخص‌های اقتصادی است. اگر این اصلاحات انجام شود، این قانون می‌تواند برای سال‌های آینده نیز از شاغلان و فعالان اقتصادی حمایت کند.

۷ ۳ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟ (بطور مستند بیان شود)

رسالت اصلی قانون تأمین اجتماعی حمایت از بیمه شدگان در برابر خطرات و رخ‌دادهای طبیعی یا غیر طبیعی (حوادث، بیماری‌ها، بارداری، بیکاری، ازکارافتادگی، نقص عضو، سالمندی و فوت) بوده است. به موجب این قانون، می‌بایست تمام افراد جامعه که «شاغل بوده و از یک کارفرما مزد یا حقوق می‌گیرند» به عنوان بیمه شده اصلی زیرپوشش بیمه اجتماعی قرار گیرند. بیمه اجتماعی با روشی که در این قانون طراحی شده، فقط برای گروه‌های مزد و حقوق‌بگیر قابل اجراست و بیمه کردن شاغلانی که کارفرما ندارند، از طریق این نوع بیمه موفقیت‌آمیز نیست. اگر رسالت یادشده را مد نظر قرار دهیم، مهم‌ترین اشکالات قانون تأمین اجتماعی و اصلاحات بعدی آن، در جهت اجرای این رسالت به این شرح است:

الف) امور مربوط به بیمه شدگان و مستمری بگیران :

- چندگانگی و موقتی بودن شرایط قانونی برای بازنشستگی در حالت‌های مختلف
- کافی نبودن حمایت‌های قانون از بیمه شدگانی که در اثر حوادث و بیماری‌های «غیرناشی از کار» ازکارافتاده می‌شوند... (مواد ۷۰ تا ۷۵)؛

- نبود انسجام و شفافیت در مواد قانونی مربوط به «بازماندگان» (مواد ۸۰ تا ۸۴)

- ناچیز بودن مبلغی که بابت تعهدات کوتاه مدت (از قبیل هزینه‌های عینک، عصا، سمعک و...) پرداخت می‌شود.

ب) امور مربوط به کارفرمایان

امور مربوط به کارفرمایان را می‌توان به سه بخش اصلی تقسیم کرد:

۱ - مواردی که بیمه شدگان حقوق یا دستمزد ماهانه و معین دارند و براساس لیست ماهانه ارسال شده از سوی کارفرما، حق بیمه‌ها تعیین می‌شود. عمده گلایه‌هایی که در این مورد وجود دارد، ناشی از نحوه اجرای قانون (روش‌های بازرسی، رفتار بازرسان و کارکنان شعب، نحوه رسیدگی به شکایات و...) است.

۲ - مواردی که بیمه شدگان دستمزد تعیین شده مشخصی ندارند و سازمان تأمین اجتماعی با استفاده از اختیارات قانونی (مواد ۳۱ و ۳۵) با تصویب هیأت‌امنا، دستمزد آنها تعیین و حق بیمه را بر مبنای آن مطالبه می‌کند. در این موارد، بعضی از

صنوف ممکن است به نحوه عمل سازمان اعتراض داشته باشند اما در مواردی که با مشورت صنف مربوط این مبلغ تعیین شود، نارضایتی‌ها به حداقل می‌رسد.

۳ - مواردی که کار به صورت پیمانکاری و پروژه‌ای انجام شده و به دلیل تنوع خدمات پیمانکاری و تفاوت‌های ماهیتی آنها، تعیین و مطالبه حق بیمه از سوی سازمان موجب اعتراض می‌شود (مواد ۳۸ و ۴۱). می‌توان گفت که بخش عمده اعتراض‌ها و نارضایتی کارفرمایان در این موارد است و به نظر می‌رسد که در این مورد، نیاز به اصلاح قانون و تصویب آیین‌نامه در هیأت وزیران وجود دارد.

علاوه بر این، نحوه رسیدگی به اعتراض کارفرمایان در هیأت بدوی و تجدید نظر (مواد ۴۱ تا ۴۵) نیز نارضایتی‌هایی را به همراه دارد که البته اصلاح و ساماندهی این موارد در قانون بهبود مستمر فضای کسب و کار به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

پ) امور مربوط به دولت

در قانون تأمین اجتماعی، سهم دولت از حق بیمه معادل ۳٪ حقوق و دستمزد هر بیمه شده تعیین شده که در مجموع ۱۰٪ کل حق بیمه‌ها (۳٪ از مجموع ۳۰٪) را تشکیل می‌دهد (ماده ۲۸ و تبصره‌های ۱ و ۲ آن). به دلیل آنکه در این قانون سازوکار مؤثری برای وصول به موقع سهم دولت تعیین نشده، سهم دولت در سال‌های گذشته عمدتاً پرداخت نشده و به صورت مطاببات انباشته طی سال‌های متوالی به حدی رسیده که اکنون قابل پرداخت به نظر نمی‌رسد. علاوه بر این، قوانین حمایتی بعدی که به منظور پوشش بیمه‌ای برخی از اقشار جامعه طی سال‌های اخیر به تصویب رسیده (بیمه رانندگان، باربران، خادمین مساجد، قالیبافان و ...)، سهم دولت رد مجموع حق بیمه‌ها را به شدت افزایش داده است.

نکته دیگر آنکه نحوه اعمال حاکمیت و نظارت دولت بر سازمان تأمین اجتماعی (که ابتدا در قانون تأمین اجتماعی پیش‌بینی شده بود) در سال ۱۳۵۸ به اساسنامه مصوب هیأت وزیران منتقل اما در سال ۱۳۸۳ و پس از آن در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (ماده ۱۷) و همچنین اصلاحیه ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۸) تعیین شد که وضعیت قبل از ۱۳۸۳ مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

۷ ۴ - راه‌حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟

اشکالاتی که در بالا بیان شد، عمدتاً از طریق اصلاح قانون و بعضاً از طریق اصلاح آیین‌نامه قابل رفع است. اما نکته مهم این است که آثار و تبعات اصلاح قانون تأمین اجتماعی چند جانبه است و گاه با حل یک مشکل، مشکلات دیگری (برای اقشار دیگری) به وجود می‌آید. در برخی از موارد، اصلاح قانون به نفع یکی از قشرها، حقوق مکتسبه قشر دیگر را تضییع می‌کند. برای اصلاح هر یک از موضوعات یا مواد قانونی، لازم به نظر می‌رسد که کارشناسان واجد شرایط و همچنین ذینفعان (بیمه‌شدگان، کارفرمایان، بازنشستگان) از جنبه‌های مختلف موضوع را بررسی کنند و اصلاحات به نحوی پیشنهاد شود که ضمن تقویت منابع صندوق (تضمین حقوق بازنشستگان حال و آینده)، سخت‌گیری‌های بی‌مورد در زمینه برقراری مزایای از کارافتادگان و بازمندگان و همچنین وصول حق بیمه از کارفرمایان کمتر شود.

۸ - قانون پولی و بانکی

۸ ۴ - کارکرد اصلی قانون در راستای تقویت فضای کسب و کار چیست؟

گزارش سالانه ارزیابی فضای کسب و کار ۲ بانک جهانی که به بررسی چارچوب فضای کسب و کار و چالش‌های آن جهت ارتقاء وضعیت فضای کسب و کار می‌پردازد، شاخص‌هایی برای ارزیابی فضای کسب و کار در کشورها معرفی نموده است. یکی از این شاخص‌ها، اخذ اعتبار است که به بانک‌ها و بحث اخذ اعتبارات و تسهیلات مربوط می‌شود. لذا بررسی قوانین مرتبط با موضوع اخذ اعتبار، به‌عنوان یکی از ابعاد این بخش، می‌تواند زمینه سهولت کسب و کار در کشور را ارتقاء بخشد و موجب رشد این شاخص گردد.

در کشور ما قوانین ناظر بر تأسیس و فعالیت بانک‌ها و اخذ تسهیلات و اعتبارات متعدد بوده و شاید بررسی قانون پولی و بانکی کشور که بیشتر ناظر بر بانکداری مرکزی می‌باشد، به تنهایی راه‌گشا نباشد. به همین جهت لازم است با دیدی وسیع‌تر، مجموعه‌ای از قوانین و مقررات از جمله قانون پولی و بانکی کشور، قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون تسهیل اعطای تسهیلات، قانون اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی و ... اصلاح شوند تا شاخص اخذ اعتبار (که یکی از شاخص‌های گزارش سالانه ارزیابی فضای کسب و کار بانک جهانی می‌باشد)، رو به بهبود گذارد.

۸ ۴ - آیا قانون به مأموریت اصلی خود رسیده است؟

مأموریت یا همان اهداف مذکور در قانون پولی و بانکی کشور که البته در قسمت دوم این قانون برای بانک مرکزی قید شده است عبارتند از: حفظ ارزش پول، ثبات موازنه پرداخت‌ها، تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصاد کشور.

همچنان که می‌دانیم تورم یا کاهش ارزش پول ملی و نوسانات آن یکی از عوامل اثرگذار بر فضای کسب و کار است. طی سال‌های اخیر تداوم تورم دو رقمی و روند بی ثبات آن موجب شده است که فضای کسب و کار در کشور ما با تصویری پر ریسک مواجه و از این نظر، موجب آسیب‌پذیری تصمیم‌های سرمایه‌گذاری آتی در فضای کسب و کار شود. از این منظر به نظر می‌رسد که بانک مرکزی به‌عنوان متولی حفظ ارزش پول ملی عملکرد خوبی نداشته است.

از سوی دیگر در حوزه ارزی نیز با توجه نوسانات نرخ ارز به نظر می‌رسد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در حفظ ارزش پول ملی نیز عملکرد چندان مناسبی نداشته است. البته این ناکامی، معلول علت‌هایی است ولی آنچه مشاهده می‌شود بدتر شدن فضای کسب و کار از حیث افزایش هزینه‌ها به خاطر کاهش ارزش پول ملی است.

از جمله مواردی که نشان‌دهنده عملکرد نامطلوب بانک مرکزی در اجرای سیاست‌های ناظر بر تسریع رشد اقتصادی است، می‌توان به ممنوعیت اعطای تسهیلات به متقاضیان بیش از سقف‌هایی که توسط بانک مرکزی تعیین شده است، اشاره نمود. با وجود این ضوابط، متقاضیان تسهیلات بیش از سقف‌های تعیین شده از دریافت تسهیلات محروم می‌باشند. همچنین در این زمینه می‌توان به ضوابط مربوط به اخذ وثایق و کارمزد برای خدمات بانکی نیز اشاره کرد که گاهی به‌صورت تکلیفی تعیین می‌گردند و به تبع آن بانک‌ها برای ارائه خدمات به فعالان بازار کسب و کار دارای محدودیت‌هایی می‌باشند و نمی‌توانند از تخفیف‌های خاص برای این اشخاص استفاده نمایند.

از سوی دیگر می‌توان به ممنوعیت تملک سهام بانک‌ها توسط اشخاص حقیقی و غیرسهامی عام، بیش از ۵ درصد؛ و توسط شرکت‌های سهامی عام، بیش از ۱۰ درصد، اشاره نمود. با این ممنوعیت، عملاً امکان سرمایه‌گذاری مؤثر از اشخاص غیردولتی سلب و باعث بروز تخلفاتی جهت تملک سهام بیش از مقادیر تعیین شده توسط سرمایه‌گذاران می‌شود.

^۲. Doing business

اما در مورد تسهیل مبادلات بازرگانی نیز باید گفت قانون مزبور، در راه رسیدن به این مأموریت نیز با کاستی‌هایی روبه‌رو است. نقایص این بخش در بازار و در مقوله دسترسی آسان و کم هزینه به منابع بانکی برای فعالان در فضای کسب و کار کشور، مشهود است.

۸ ۴ - در شرایط فعلی اشکال اصلی قانون چیست؟

۱. در حال حاضر بانک مرکزی نرخ سود بانکی را بدون توجه به نرخ تورم و عرضه و تقاضای وجوه به‌صورت دستوری تعیین می‌کند. این در حالی است که میزان نقدینگی در جامعه با روند فزاینده و رو به رشدی مواجه بوده است. این اقدام دولت، نظام بانکی کشور را با مشکلی مواجه ساخته است که به «سرکوب مالی» معروف شده است. این یارانه مالی پنهان برای به کارگیری بیشتر سرمایه‌های فیزیکی، بر انگیزه و حجم اشتغال نیروی انسانی لطمه زده و نرخ بیکاری را بالا می‌برد. سرکوب مالی، کارآفرین‌ها را به سوی پروژه‌های کم بازده و لاجرم کم ریسک که برای فضای کسب و کار کشور شاید آنچنان بازدهی ندارد، می‌کشاند. سرکوب مالی ابزاری است برای اخذ مالیات از پس‌انداز کنندگان (به خاطر اثر منفی آن بر ثروت آنها) و بنگاه‌های محروم (که با مقدار کمی وجوه با هزینه بسیار بالا و یا غیرقابل دسترسی مواجه می‌شوند) و انتقال سپرده مردم به بنگاه‌هایی که عموماً ناکارآمدند ولی به دلیل روابطی که با منابع قدرت دارند امکان دسترسی به وجوه ارزان نظام بانکی را دارند.

۲. قوانین ما در زمینه بانکداری، بسیار قدیمی هستند. به‌ویژه دو قانون اصلی در این زمینه یعنی؛ قانون پولی و بانکی کشور مصوب سال ۱۳۵۱ (۴۰ سال پیش) و قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب سال ۱۳۶۲ (۳۰ سال پیش) هستند. در این زمینه باید توجه نمود که سایر کشورها اولاً برای هر یک از بخش‌های بانک مرکزی و بانکداری، قوانین مجزا دارند. ولی قانون پولی و بانکی این دو بخش را در یک قانون جمع نموده است. با این وجود حجم قانون بانکداری سایر کشورها به تنهایی حداقل چند برابر حجم قانون پولی و بانکی کشور ما است. لذا به دلیل بروز نیازها و مسائل جدید و عدم بازنگری صحیح در متون قوانین برای پاسخگویی به نیازهای جدید و هماهنگی با شرایط روز، مشاهده می‌شود بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های متعددی صادر می‌شود که خود موجب سردرگمی و کلافگی در فهم مقررات، افزایش موازی‌کاری‌ها، افزایش هزینه‌های مالی و هزینه فرصت برای کسب و کارها و نیز مانع ورود سرمایه‌گذار خارجی به فضای کسب و کار کشور می‌شود.

۳. در حال حاضر، قانون مقام ناظر (بانک مرکزی) را موظف به تعیین نوع و میزان وثایق و کارمزدهای ارائه خدمات و اعطای تسهیلات و اعتبارات نموده است. به‌عنوان مثال، در بند ۶ ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور بانک مرکزی مکلف به تعیین حداکثر نسبی تعهدات ناشی از افتتاح اعتبارات اسنادی یا ضمانت‌نامه‌های صادره و نوع و میزان وثایق این قبیل تعهدات نموده است. این نوع تکلیف‌ها در قوانین پولی و بانکی و بانکداری بدون ربا، زیاد به چشم می‌خورد. به‌عنوان مثال؛ این موضوع باعث می‌شود، چنانچه بانکی بخواهد به دلیل بالا بودن مبلغ ضمانت‌نامه، برای جذب مشتری، در وثایق دریافتی خود تخفیفی ارائه نماید، این کار خلاف مقررات تلقی شده و امکان‌پذیر نباشد.

۴. فقدان رقابت در بازار بانکی به‌ویژه محدودیت فعالیت نمایندگی‌ها و شعب بانک‌های خارجی موجب شده است که هزینه ارائه خدمات بانکی نسبت به اقتصادهای دیگری که چنین فضای رقابتی را دارند (مانند ترکیه و برزیل) بالاتر باشد. همچنین این مشکل برای بنگاه‌هایی که نیازمند به مبالغ هنگفت برای سرمایه‌گذاری (که خارج از عهده بانک‌های داخلی می‌باشد) بوده و یا بخواهد در کشور دیگری سرمایه‌گذاری نماید (به نحوی که با بانک‌های آن کشور باید در ارتباط باشد) دو چندان می‌شود.

۵. یکی از راه‌های دسترسی فعالان بازار کسب و کار، ابزارهای نوین بانکداری الکترونیک می‌باشد. استفاده فعالان بازار کسب و کار از ابزارهای بانکداری الکترونیک همچون اینترنت بانک‌ها، موبایل بانک‌ها، کارت‌های اعتباری، دریافت و پرداخت از طریق نقاط فروش (POS) بی‌سیم و ...، موجب خواهد شد علاوه بر حفظ اطمینان از تبادل وجه در همان لحظه، سرعت انجام

مبادلات افزایش یافته و از اتلاف وقت اشخاص در مراجعه به شعب بانکها جلوگیری به عمل آید. متأسفانه در قوانین بانکی کشور ما، به علت قدیمی بودن، برای ارائه بهتر و ایمن تر این ابزارها در بازار، تمهیدی دیده نشده است. یکی از این موارد کمبود مواد قانونی برای ایجاد بانکهای مجازی و اینترنتی می باشد.

۶. عدم شفافیت فعالیت بانکها و پایین بودن سطح اطلاعات مردم از آنچه که در بانکها می گذرد، موجب می شود که منابع بانکها به دور از چشمان عموم جامعه به هر کجا که متولیان مصرف این وجوه (بانکها) می خواهند، رفته و متقاضیان واجد شرایط در بازار کسب و کار کشور، از این وجوه محروم بمانند.

۷. باید توجه نمود که ظرفیتهای موجود در قوانین فعلی در خصوص عقود برای اعطای تسهیلات، پاسخگوی نیازهای موجود در فضای کسب و کار کشور نمی باشد و به همین دلیل، تقاضای بسیاری از متقاضیان برای دریافت تسهیلات، به دلایلی چون عدم مطابقت با عقود مصرح در قانون عملیات بانکی بدون ربا، مردود اعلام می شود.

۸. عدم تقسیم بندی بانکها و تقسیم وظایف برای آنها که منجر به عدم تناسب عرضه و تقاضای منابع و خدمات بانکی در فضای کسب و کار کشور است، از دیگر مشکلات موجود در حوزه قوانین مربوط به فعالیت های بانکی در کشور می باشد. این امر باعث شده است تمامی بانکهای کشور، مجاز به انجام تمامی فعالیت های بانکی و استفاده از تمامی عقود برای اعطای تسهیلات باشند. در نتیجه اندازه فعالیت آنها در بازار کسب و کار بسیار بزرگ شده و اعطای تسهیلات خرد، برای آنها صرفه اقتصادی ندارد. لذا متقاضیان خردتر تسهیلات (به دلیل جذاب نبودن برای بانکها) یا متقاضیان استفاده از تسهیلات در قالب عقود مبادله ای (به دلیل پرداخت سود کمتر در مقابل عقود مشارکتی) در فضای کسب و کار کشور، همواره در اخذ تسهیلات با مشکل مواجه هستند.

۹. اگر از جنبه بازار پولی و بانکی و فضای کسب و کار برای فعالیت بخش خصوصی در این بازار به مسئله نگاه کنیم، از آنجا که قوانین مربوط، تقسیم بندی در نهادهای این بازار ارائه نداده اند، الزامات ورود به این بازار (مانند سرمایه لازم، محل جغرافیایی فعالیت، شرایط مؤسسين و ...) صرفاً برای بانکهای تجاری^۳ تعیین شده است که کار را برای ورود متقاضیان خرد به این بازار، بسیار سخت کرده است. حال آنکه اگر انواع خردتر و تخصصی تری از نهادهای بازار پول در قانون پیش بینی شده بود، ورود به این بازار سهل تر می بود.

۸ - راه حل اصلی در خصوص اصلاح کارکرد قانون چیست؟

برای حل مشکل اول (سرکوب مالی)، قانون باید بیشتر از سازوکار بازار به جای برنامه ریزی های متمرکز و سیاست های دستوری برای تعیین نرخ سود و تسهیلات به بخش های مختلف اقتصاد (ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور) استفاده نماید تا از سوء استفاده و رانت خواری تا حد امکان پیش گیری شود. در این صورت، دسترسی همه بخش های بازار کسب و کار به منابع بانکی، با هزینه کمتر و مساوی برای همه و در یک شرایط رقابتی سالم مهیا می شود.

برای حل مشکل دوم و پنجم (قدیمی بودن قوانین / نواقص قانونی برای ایجاد بانکداری نوین)، باید قوانین، مقررات و سایر ضوابط مربوط را تجمیع و به روز نمود. در این زمینه ضروری است تا در حد امکان، بسیاری از مسایل مورد نیاز در یک یا دو قانون عنوان شود تا با واضح بودن مقررات قانونی، از صدور بخشنامه، آیین نامه و دستورالعمل های متعدد و به تبع آن از سردرگمی در فهم مقررات پیش گیری شود.

برای حل مشکل سوم (تکلیفی بودن وثایق و کارمزدها)، قانون به بانکها اجازه بدهد تا با اختیار خود، وثایق و کارمزدهای ارائه خدمات و اعطای تسهیلات و اعتبارات را تعیین و اخذ نمایند و از تعیین دستوری آن توسط مقام ناظر، تا حد امکان اجتناب شود.

^۳. Full commercial

برای حل مشکل چهارم (عدم فعالیت بانک‌های خارجی در کشور)، قانون مربوط به بازار بانکی کشور باید امکان حضور بانک‌های خارجی در کشور و نیز دسترسی به اعتبارات بین‌المللی و بازارهای سرمایه خارجی را از طریق تسهیل فرایندهای قانونی، به‌منظور تأمین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بزرگ را فراهم نماید.

برای حل مشکل ششم (عدم شفافیت در فعالیت بانک‌ها)، قانون باید زمینه‌ساز شفاف‌سازی فعالیت بانک‌ها و افزایش سطح آگاهی مردم در این خصوص باشد. چرا که هر قدر اطلاعات بیشتری در دسترس مردم گذاشته شود، امکان سوء استفاده، پرداخت رشوه، رانت‌خواری و فعالیت واسطه‌گری کاهش می‌یابد و در نتیجه هزینه کسب و کار در ایران می‌تواند به مقدار قابل توجهی کاهش یابد.

برای حل مشکل هفتم (عدم وجود ظرفیت کافی در عقود موجود در قانون بانکداری بدون ربا برای پاسخگویی به نیاز متقاضیان منابع بانکی)، باید ظرفیت‌های موجود در قوانین فعلی در خصوص عقود برای اعطای تسهیلات را با تعریف ابزارهای (اسلامی) تأمین مالی جدید در قوانین مربوط به بانکداری در کشور و فراهم نمودن زمینه‌های قانونی برای افزایش استقبال از قرض‌الحسنه، مرتفع نماییم.

برای حل مشکل هشتم و نهم (عدم تناسب عرضه و تقاضا در بازار پول/عدم وجود بانک‌های خرد و متنوع‌تر)، قوانین بانکداری کشور باید به نحوی مؤسسات مالی، بانک‌ها و سایر بنگاه‌های واسطه پولی را تقسیم‌بندی نمایند که امکان فعالیت بانک‌ها یا نهادهای واسطه پولی خرد و منطقه‌ای (از حیث جغرافیایی و بازار هدف) نیز امکان فعالیت داشته باشند.

از سوی دیگر قوانین مزبور باید شرایط تأسیس و ایجاد انواع خردتر و تخصصی‌تر نهادهای بازار پول را پیش‌بینی تا ورود اقشار مختلف به فضای کسب و کار بانکی و افزایش عرضه در این بازار، در کشور آسان‌تر شود.

در خاتمه، آخرین پیشنهاد برای بهبود قوانین پولی و بانکی این‌که؛ قوانین مزبور باید زمینه نظارت قوی‌تر بر کلیه بانک‌ها و نهادهای بازار پولی و بانکی را توسط مقام ناظر (بانک مرکزی) و افزایش اختیارات آن مقام فراهم نمایند تا بتوان به‌نحو مؤثری از بروز فساد در اختصاص منابع بانکی به متقاضیان وجوه در فضای کسب و کار کشور ممانعت نمود و همچنین از بروز مخاطرات شدید برای بانک‌ها و در نتیجه ناتوانی بانک‌ها در ایفای تعهدات خود^۴ در بازار کسب و کار بانکی کشور و به تبع آن برهم خوردن ثبات مالی در این بازار و به وجود آمدن مشکلات عدیده در کل اقتصاد و فضای کسب و کار کشور نیز جلوگیری نمود.

^۴. Insolvency

۹ - قانون مناقصات

اهمیت و جایگاه قانون مناقصات در اقتصاد ملی

علیرغم تلاش‌های فعلی جهانی برای کوچک کردن دولت‌ها، خصوصی‌سازی و افزایش نقش بخش خصوصی، در بیش‌تر کشورها بخش عمومی همچنان نقش اساسی را برعهده دارد. در واقع، علیرغم تغییرات ساختاری جدیدی که دولت‌ها به خاطر تمرکززدایی و «تأمین مالی از بیرون»^۵ تجربه می‌کنند و همچنین نیاز به خدمات جدید در بخش‌های اجتماعی، همچنان بالاست.

به موازات بالا رفتن دامنه خدمات دولت، حجم مناقصات نیز برای استفاده از توانایی‌های بخش خصوصی به صورت پیمانکاری افزایش یافته است. افزایش حجم مناقصات نیز منجر به افزایش ضریب اهمیت آن در اقتصاد ملی و اشتغال گردیده است که این امر نیز خود با تغییرات در قانونگذاری مناقصه‌های دولتی همراه بوده است.

اگرچه یکی از اهداف مجموعه قوانین مالی هرکشوری حمایت از صنایع داخلی آن کشور است، ولی قوانین و مقررات مربوط به مناقصات مشخصاً بر «رقابت» در معاملات دولتی تأکید می‌ورزند. قوانین مذکور حق ملت‌ها را برای رفتار منصفانه و دسترسی برابر به قراردادهای دولتی به رسمیت می‌شناسند؛ به طوری این حق حتی در تعریف روش استاندارد مناقصه نیز قید می‌شود و بر این اساس مناقصه عبارت از فرصتی است که از طریق آگهی عمومی برای کلیه طرف‌های ذی‌نفع اعلام می‌شود تا در مناقصات عمومی بر اساس اسناد مناقصه شرکت کنند.

۱. نحوه اثر مناقصات بر رقابت

در یک اقتصاد تهیه و تدارک کالا و خدمات از طریق مناقصه (خرید کالا و یا خدمات برای بخش عمومی) سهم بزرگی از مخارج عمومی و به تبع آن میزان تقاضا برای کالا و خدمات را از آن خود می‌کند اگرچه این سهم در کشورهای مختلف متفاوت است (مثلاً در انگلستان (۱۸-۱۱) درصد است) ولی در بازار برخی کالا برتری مطلق با خریدارهای دولتی است لذا از این طریق فرآیند مناقصه می‌تواند میزان رقابت در بازار را به شدت تحت تاثیر قرار دهد. این اثرگذاری به طرق مختلف می‌تواند صورت بگیرد.

۱-۲- اثرگذاری بر شرایط بازار

- مناقصه‌گذاری حوزه گسترده‌ای از کالا و خدمات را دربرمی‌گیرد
- نوع فرایند برگزاری مناقصات بر نحوه استفاده کارآمد از نیروی خلاق
- تاثیرگذاری در شرایط بازار کالاها و خدمات مرتبط
- فرایند مناقصه هم دارای اثرات مثبت و هم دارای اثرات منفی برای رقابت داشته باشد تحریک تقاضا برای کالا و یا خدمتی خاص جهت تامین تجهیزات خاص جهت افزایش سرمایه‌گذاری و ارتقاء نوآوری‌ها (اثر مثبت) و یا تخریب رقابت از طریق ایجاد محدودیت‌های خاص برای ورود به فرایند مناقصه پیمانکاران خاص (اثر منفی).
- از طرف دیگر این اثر از طریق نوع قانونگذاری و پرداخت به جزئیات فرایند مناقصه این نقش را ایفا می‌کند. به عنوان مثال:
- تنظیم دستورالعمل مشخص برای بررسی جزئیات مناقصات خاص در بازارهای خاص
- تنظیم راهنما در خصوص نحوه خریدهای خود و طراحی فرایند مناقصه
- مساعده به شناسایی بازارهایی که احتمال افزایش رقابت در آنها وجود دارد

۱. Out Sourcing.

۲-۲- بعد زمانی اثرگذاری

به لحاظ بعد زمانی فرایند مناقصه می‌تواند به دو روش اثرگذار باشد.

- **اثر کوتاه‌مدت:** اثرگذاری بر عرضه‌کنندگان بالقوه. به عنوان مثال اثرگذاری بر رقابت موجود بین مناقصه‌گذاران خاص از طریق کارسپاری به تعداد مشخصی از شرکت‌ها و محدود کردن کالاها و خدمات در حوزه مشخص و یا سفارش کالا و یا خدمات با تکنولوژی خاص.
- **اثر بلندمدت:** تعیین میزان سرمایه‌گذاری و نوآوری برخی کالا و خدمات و رقابتی کردن بازار، تغییر ساخت بازار و تکنولوژی که می‌تواند در میزان رقابت مناقصه‌گران در آینده منعکس شود.

۲.۲. زمینه‌های نقض‌کننده رقابت

مثل هر بازاری اقتصادی در بازار مناقصات نیز رقابت نقش اساسی ایفا می‌کند این رقابت از یک طرف می‌تواند بصورت رقابت افقی باشد بین شرکت‌کنندگان (رقابت‌کنندگان) در فرایند مناقصه شکل بگیرد و از طرف دیگر رقابت به صورت عمودی باشد که می‌تواند در قالب تضییع حقوق پیمانکاران توسط نیروهای ذی‌نفوذ آشکار شود. عمده‌ترین نقض‌کننده رقابت موضوع تبانی است که می‌تواند زمینه‌های مختلفی داشته باشد.

۳. کارکردهای اصلی قانون مناقصات

کارکردهای اصلی قانون مناقصات:

- اقتصادی بودن (مقرون به صرفه بودن)
- کارآمدی
- شفافیت
- عدم تبعیض
- پاسخگویی
- حمایت از صنایع داخلی و اشتغال
- توسعه ملی
- حفظ امنیت ملی

۴. مشکلات عمده برگزاری مناقصات

- ۱- گستردگی دامنه آن
- ۲- پیچیده شدن فرآیند برگزاری مناقصه
- ۳- عدم تعریف دقیق از موضوع کالاها و خدمات انحصاری
- ۴- عدم شفاف بودن ارتباط مناقصات دومارحله‌ای و موضوع مناقصات پیچیده و ارتباط پیچیده بودن با دومارحله‌ای بودن
- ۵- محوریت پروژه‌های عمرانی در قانون و عدم توجه کافی به مضع خریدها

۵. راه حل اساسی

- تفکیک بخش خریده‌ها از قانون به دلیل تسلط قانون در حوزه برگزاری پروژه‌های عمرانی
- واگذاری بخش خریده‌ها در حوزه کالاهای پذیرفته شده در بورس کالا و سازوکار حاکم بر بورس کالا
- کاهش استثنائات
- تفکیک موارد مستثنی از مناقصات به لحاظ موضوعی نه دستگامی
- تعریف دقیق موضوعات انحصاری

۱۰ - طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار

مقدمه:

طرح یک فوریتی «بهبود مستمر محیط کسب و کار» در ابتدا با نام «طرح ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب و کار» در خرداد ماه سال ۱۳۸۹ به مجلس شورای اسلامی و دولت ارائه شد. این طرح به موجب ماده ۹۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی که برای اولین بار فضای لازم را برای ورود بخش خصوصی به عرصه قانون‌گذاری را فراهم کرد، توسط اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون مرکزی جمهوری اسلامی ایران تهیه و بنا به درخواست کمیسیون ویژه نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ با مشارکت و همکاری اتاق‌ها، کارشناسان مستقل، نمایندگان تشکل‌ها و دولت در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد بازنویسی قرار گرفت.

در این بازنویسی تعداد مواد طرح اولیه که ۶۳ ماده بود به ۲۴ ماده تقلیل یافته است و بخش زیادی از مواد ۶۳گانه پیش‌نویس اولیه در متن ۲۴ ماده تلفیق شده‌اند. طرح موردنظر برای حل مشکلات مربوط به محیط کسب‌وکار کشور با رویکردی فرآیندی تهیه و تنظیم شد. بنابراین به منظور بررسی کارکرد این طرح، لازم است در مورد مشکلات اقتصاد کشور و محیط کسب‌وکار توضیحاتی ارائه شود.

۱۰ ۴ - مروری کلی بر مشکلات مربوط به اقتصاد ایران

در سالیان اخیر مطالعات متعددی در مورد مشکلات اقتصاد ایران انجام شده است. مطالعه و بررسی هر کدام از این منابع ارزشمند نشان می‌دهد که اقتصاد ایران با مجموعه‌ای از مشکلات خرد و کلان مواجه است که باعث می‌شود تا تحرک لازم به منظور انجام فعالیت‌های اقتصادی در کشور وجود نداشته باشد. در واقع وجود چنین مشکلاتی در اقتصاد ایران باعث شد تا همواره متغیرهایی چون نرخ رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، نرخ تورم، نرخ رشد سرمایه‌گذاری، نرخ رشد نقدینگی، زیان فزاینده شرکت‌های دولتی، تعداد طرح‌های نیمه تمام، نرخ رشد تولیدات کشاورزی و صنعتی، نرخ رشد صادرات کالاهای غیرنفتی، نرخ سرانه سرمایه‌گذاری‌های مولد، بهره‌وری، ریسک مربوط به سرمایه‌گذاری، فرار سرمایه و... از وضعیت نامناسبی برخوردار باشند که به تبع خود نگرانی‌های زیادی را برای جامعه و اقتصاد کشور بدنبال داشته است. نگرانی عمده مربوط به وضعیت نامناسب این متغیرها، سرریز پیامدهای منفی این شاخص‌ها و شاخص‌های مشابه آن بر زندگی اقتصادی جامعه ایران است.

بخش عمده‌ای از دلایل مربوط به نامناسب بودن وضعیت این متغیرها را در محیط کسب‌وکار اقتصاد کشور می‌توان جستجو کرد. زیرا همان‌طوری که می‌دانیم در علم اقتصاد، بازخورد فعالیت تمام فعالان اقتصادی در اشتغال و تولید جامعه نمود پیدا می‌کند. به عبارت دیگر اشتغال و تولید، محصول عملکرد کل سیستم اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی کشور است. هر قدر اجزاء این سیستم قادر باشند با یکدیگر تعامل بهتر داشته باشند، اقتصاد کشور وضعیت مناسب‌تری را خواهد داشت و بر عکس. بر این اساس محیط کسب‌وکار را به مجموعه‌ای از عوامل می‌توان تقسیم کرد که در اداره بنگاه‌ها (که از فعالان اقتصادی به شمار می‌روند و هدف آن‌ها کسب سود، ایجاد اشتغال و تولید است) تأثیر دارند ولی خارج از کنترل مدیران بنگاه‌ها هستند. این عوامل عبارتند از: وضعیت و کیفیت دستگاه‌های حمایتی، ثبات قوانین و مقررات، کیفیت زیر ساخت‌ها، وضعیت حقوق مالکیت، اعمال و کیفیت حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی، ثبات سیاسی، انسجام اجتماعی و... با این توضیحات مشخص می‌شود که اعمال فاکتورهای فوق‌الذکر در جامعه از حیث اختیار مدیران بنگاه‌ها خارج است و به کیفیت نهادهای حاکمیتی بستگی دارد. بنابراین «طرح یک فوریتی بهبود مستمر محیط کسب و کار» باید در راستای حل مشکلات مربوط به این عوامل و یا بهبود عملکرد آن‌ها باشد.

محیط کسب‌وکار در بخش صنعت کشور بدلیل کارکرد نامناسب پارامترهای فوق‌الذکر وضعیت نگران‌کننده‌تری را دارد. به گونه‌ای که مجموعه کل بنگاه‌های تولیدی کشور حدود ۲ میلیون و ۸۰۰ هزار واحد برآورد شده است. از بین این مقدار بنگاه‌ها، بیش از ۱ میلیون و ۵۹۹ هزار واحد، بنگاه‌های یک نفره هستند (۵۷/۳ درصد کل بنگاه‌ها)، تعداد ۶۱۲ هزار و ۱۶۳ بنگاه، از بنگاه‌های دو نفره (۲۱/۹ درصد کل بنگاه‌ها)، نزدیک به ۲۰۷ هزار بنگاه (۷/۴ درصد کل بنگاه‌ها) سه نفره، تعداد ۹۷ هزار بنگاه

(۳/۵ درصد کل بنگاه‌ها) چهار نفره و حدود ۵ هزار و ۹۰۰ بنگاه (حدود ۰/۲ درصد کل بنگاه‌ها) بالاتر از یکصد نفر کارکن هستند.

بر اساس این ارقام، بیش از ۹۰ درصد کل بنگاه‌های تولیدی ایران چهار نفره و کمتر هستند. این ارقام نشان‌دهنده این واقعیت است که مقیاس تولید در مورد بنگاه‌های تولیدی کشور از وضعیت نامناسبی برخوردار است.

همچنین وضعیت نگران‌کننده دیگر در این بخش به ظرفیت‌های کارآفرینی در کشور مربوط است که در ۴۰ سال گذشته روند حرکت بنگاه‌ها در ایران به سمت کوچکتر شدن مقیاس تولید است. به گونه‌ای که بر اساس داده‌های سرشماری سال ۱۳۵۵، در بخش‌های مولد کشور، هر کارفرما به طور متوسط بیش از ۲۰ نفر را مدیریت می‌کردند. این در حالی است که این نسبت در سال ۱۳۸۵ به طور متوسط به ۴ نفر کاهش یافته است و ارقام مربوط به این قسمت نیز گویای این واقعیت است که در میزان متوسط نیروی کار مدیریت شده توسط کارفرمایان نیز کاهش قابل توجه‌ای ایجاد شده است.

اما به موازات افزایش جمعیت، تعداد کارفرمایان از حدود ۱۹۰ هزار کارفرما که ۴ میلیون نفر را در استخدام داشتند به بیش از ۱/۵ میلیون کارفرما در سال ۱۳۸۵ تغییر یافتند که بیش از ۶ میلیون نفر را در استخدام خود داشتند. توضیحات اخیر نشان‌دهنده وضعیت نگران‌کننده تعداد بنگاه‌های بزرگ مقیاس، متوسط افراد تحت مدیریت کارفرمایان و کارآفرینان است.

دلایل اصلی چنین وضعیت نگران‌کننده‌ای را در عوامل مربوط به محیط کسب‌وکار و کارآفرینی می‌توان جستجو کرد که از کنترل کارفرمایان خارج است و عمدتاً به ساختار نهادی نامناسب و مؤلفه‌های مربوط به آن

و سیاست‌گذاری صنعتی نامناسب جستجو کرد. باید توجه کرد که سیاست‌گذاری صنعتی رویه‌ای فرآیندی است که در آن سیاست‌های صنعتی تدوین و تصویب و متناسب با شرایط کشور و روندهای جهانی به‌نگام و مورد بازبینی قرار می‌گیرد که اتخاذ این رویکرد به توسعه و بهبود فضای کسب‌وکار صنعتی منتج می‌شود.

۱۰-۴ اظهار نظر در مورد طرح

بدون شک طرح یک فوریتی بهبود مستمر محیط کسب‌وکار بر اساس یک سلسله موضوعات و مشکلاتی که در اقتصاد کشور وجود داشت، تهیه و ارائه شده است. از جمله ضرورت‌های مربوط به ارائه این طرح را می‌توان به این نکته اشاره کرد که جوامع بشری در هیچ دوره‌ای از تاریخ به انجام فعالیت‌های اقتصادی چه به صورت ابتدایی یا پیشرفته آن، بی‌نیاز نبوده است. در دوره حاضر نیز با توجه به پدیده جهانی شدن اقتصاد، نیاز کشورها و از جمله ایران به جذب سرمایه‌گذاری خارجی و حرکت سرمایه‌ها به سمت مناطق و محیط مناسب‌تر ضرورتی انکار ناپذیر است. لذا ارائه و تصویب چنین طرحی برای اقتصاد کشور گریز ناپذیر است. به‌رحال در مورد کارکردهای این طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

— پیگیری رویکردی ترکیبی در توسعه فعالیت اقتصادی بجای انتخاب یک یا چند عامل اثرگذار برفعالیت بنگاه‌ها و فعالان اقتصادی.

— با ارائه و تصویب این طرح، سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان، قانون‌گذاران و دولت‌مردان به این نکته مهم پی‌بردند که جامعه دیگر قادر نیست با اتکاء صرف به دولت، مسائل اقتصادی را حل کند و باید ترکیبی خردمندانه از دولت، بازار و تشکل‌ها مسائل اقتصادی کشور را حل کنند.

— برقراری رابطه‌ای مناسب بین نظرات تنوریکی و محیط فعالیت. بدین صورت که با توجه به ظرفیت‌های موجود در این طرح و به خصوص در قالب ماده ۱۱ بوجود آمده است، باعث می‌شود بسترهای لازم برای ورود بخش خصوصی و برطرف کردن بخشی از رانتهایی که برای بخش‌هایی از اقتصاد در نظر گرفته می‌شود، جلوگیری بعمل آید. در واقع این رویکرد باعث می‌شود که فضای تبعیضی بین بخش خصوصی و دیگر بخش‌ها شفاف شود.

— اجرای دقیق مصوبات این طرح باعث می‌شود که در مواردی نظیر بوروکراسی اداری و گره‌هایی که از نظر فعالان اقتصادی در برخی قوانین به عنوان ضد تولید تشخیص داده می‌شود، مورد توجه قرار گیرد. در این مورد، در چارچوب مواد مندرج

در این طرح مقرر شد مسائلی که تاکنون مورد توجه قانون‌گذار یا مجریان قرار نگرفته است در قالب شورای گفتگو مورد توجه قرار گیرند.

همان طوری که در متن توضیح داده شد، اقتصاد ایران در طول سالیان فعالیت خود با مشکلات بسیاری مواجه بود. برخی از این مشکلات که همچنان دامن‌گیر اقتصاد ایران است عبارتند از مقدم بودن توزیع بر رشد، تضعیف نظام بازار، بدبینی نسبت به جامعه جهانی، اتخاذ سیاست‌های تجاری نامناسب و...

در این میان در داخل کشور نیز فضا به گونه‌ای شکل گرفت که منافع تجار و بازار با منافع تولیدکنندگان در تعارض قرار گرفت و ناطمینانی‌هایی که بازار به سیستم پولی و مالی کشور دارد، باعث شد تا این گروه در مبادلات خود با یکدیگر رویه‌ای به غیر از آنچه در نظام پولی کشور متداول است، در پیش بگیرند. اتخاذ چنین رویه‌ای از سوی این گروه باعث شد تا بازاریان در مبادلات بین خود، خارج از سیستم پولی کشور خلق پول کنند که این نیز بر اقتصاد کلان کشور می‌تواند اثرات بسیاری داشته باشد. به طور کلی با نگاهی که در برخی از مواد طرح، از جمله مواد ۲ و ۳ که در آن دولت و دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند تا در مراحل مربوط به بررسی موضوعات کسب و کار نظر کتبی اتاقها و تشکلهای اقتصادی را درخواست و بررسی کنند، از جمله نکات مثبت این طرح به شمار می‌رود.

همچنین ماده ۷ این طرح ظرفیت خوبی را برای کاهش بوروکراسی اداری و کاهش مراجعات نمایندگای دستگاه‌های اجرایی به واحدهای تولیدی را فراهم کرده است. مهم‌ترین نکته‌ای که در مورد این طرح می‌توان مطرح کرد، فرصتی است که در ماده ۱۲ طرح برای تشکلهای اقتصادی فراهم شده است. مطابق این ماده، تشکلهای اقتصادی می‌توانند پیشنهادات اصلاحی خود را در مورد آن دسته از قوانین و بخشنامه‌ها و ... که مخل کسب و کار هستند را به دبیرخانه شورای گفت و گو ارائه کنند. با این توضیحات، روشن است که اقتصاد کشور و به تبع آن فعالان این عرصه با مسائل بسیاری مواجهند که در طول سالیان متمادی بوجود آمده است. بنابراین نباید انتظار داشت که این طرح ۲۶ ماده‌ای قادر باشد تمامی مشکلات مربوط به محیط فعالیت و کسب‌وکار را حل کند. در صورت اجرای دقیق این طرح، باید به این نکته امیدوار بود که برخی از مسائل و مشکلات مربوط به محیط کسب‌وکار در مسیر حل شدن قرار خواهد گرفت. البته تمامی این امیدوارپها به شرطی تحقق خواهد یافت که مجری یا مجریان در نظر گرفته شده در این طرح به اجرای دقیق آن پایبند باشند.