انجمن مدیران صنایع

مروری بر مشکلات بخش صنعت
و
ارائه برخی راهکارها

واحد پژوهش | خرداد ۱۳۹۱ | شماره ۶۵

انجمن مدیران صنایع

مروری بر مشکلات بخش صنعت و ارائه برخی راهکارها

عنوان **شماره صفحه**

پیشگفتار .....۲.....

بخش اول: کارکردها و مشکلات قوانین حاکم بر فضای کسب و کار .....۳.....

بخش دوم: مشکلات کلان صنعت کشور و راهکارها .....۱۰۶.....

بخش سوم : مشکلات حوزه مالیاتی و راهکارها .....۱۰۹.....

بخش چهارم: مشکلات بانکی و ارزی بخش صنعت و راهکارها .....۳۰۱.....

بخش پنجم: مشکلات ناشی از قانون کار و راهکارها .....۴۰۲.....

بخش ششم :مشکلات حوزه تأمین اجتماعی و راهکارها .....۵۰۱.....

بخش هفتم: مشکلات امور گمرکی و راهکارها .....۶۳.....

انجمن مدیران صنایع

مشکلات صنعت کشور

پیشگفتار

بخش صنعت در مجموعه بنیان‌های اقتصادی و اجتماعی هر کشوری از جایگاه خاصی برخوردار است و عموماً میزان پیشرفت یا عقب افتادگی این بخش از جمله شاخص‌های مهم تولید و سازندگی کشورها محسوب می‌شود. در ایران نیز این بخش از جمله بخش‌های مولد است که دارای پتانسیل‌های فراوانی به منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای است. به همین دلیل در برنامه‌های توسعه به عنوان بخش پیشرو مورد توجه قرار می‌گیرد. ولی دستیابی به این اهداف، برنامه‌ها خود به برنامه‌ریزیهای دقیق‌تر در سطوح خُردتر و مدیریت در سیاست‌گذاری اقتصادی نیاز داشت. این در حالی است که سهم و رشد بخش صنعت در اقتصاد کشور دچار تغییرات و نوسانات بسیاری است و از ثبات لازم برخوردار نیست. این وضعیت بیانگر این واقعیت است که امکانات و زیربناهای لازم به منظور فعالیت صنعتی در کشور وجود ندارد. از جمله دلایل مؤثر ناکامی بخش صنعت در دستیابی به اهداف را می‌توان در عواملی چون وابستگی بسیار زیاد بخش به منابع درآمدی خارج از بخش، نبود مناسبات لازم به منظور انجام فعالیت صنعتی، متزلزل بودن سیاستهای وضع شده در کشور، عدم وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی کسب شده از بخش صنعت، وابستگی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، نداشتن استراتژی مدون و قانونی به منظور توسعه صنعتی، عدم رشد دانش فنی و در یک تقسیم بندی کلی تر در محیط سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و فرهنگی جستجو کرد. قوانین حاکم بر فضای کسب و کار نشان‌دهنده بخشی از این محیط است ولی و مشکلاتی نظیر قدیمی بودن برخی از قوانین، مشکل مربوط به اجرای آنها و تنظیم آئین‌نامه‌ها و دستورالعملهای مربوط به این قوانین و اجرا نشدن کامل برخی دیگر از قوانین مصوب ناکارآمدی این محیط را تشدید می‌کند. از طرف دیگر برخی از این مشکلات ساختاری است و برخی دیگر نیز بخشی است. این گزارش بیشتر به دنبال احصاء فضای کسب وکار در قالب قوانین و مقررات و مشکلات ناشی از آن‌هاست به همین خاطر با مرور مشکلات ناشی از قوانین و مشکلات فرابخشی مشکلات فعالان عرصه صنعت در حوزه‌های مالیاتی، بانکی و... به همراه راهکارهای کوتاه‌مدت ارائه شده است.[1]

۱- مطالب تفصیلی این قسمت در گزارش شماره ۵۸ انجمن مدیران صنایع با عنوان"گزارش کارشناسی در مورد احصاء مشکلات مربوط به قوانین و مقررات مربوط به حوزه کسب و کار" در سال ۱۳۹۰منتشر شده است.

انجمن مدیران صنایع

بخش اول: کارکردها و مشکلات قوانین حاکم بر فضای کسب و کار

مقدمه

بخش صنعت در مجموعه بنیان‌های اقتصادی و اجتماعی هر کشوری از جایگاه خاصی برخوردار است و عموماً میزان پیشرفت یا عقب افتادگی این بخش از جمله شاخص‌های مهم تولید و سازندگی کشورها محسوب می‌شود. در ایران نیز این بخش از جمله بخش‌های مولد است که دارای پتانسیل‌های فراوانی به منظور دستیابی به اهداف توسعه‌ای است. به همین دلیل در برنامه‌های توسعه به عنوان بخش پیشرو مورد توجه قرار می‌گیرد. بررسی جدول کمی مربوط به اهداف ارزش افزوده بخش‌ها در برنامه چهارم توسعه نشان می‌دهد که بخش صنعت در سالهای برنامه چهارم(۱۳۸٤-۱۳۸۸) با متوسط رشد ۱۱/۲ درصد باید بین ١٤ تا ١٥ درصد از تولید ناخالص داخلی کشور را تشکیل می‌داد. دستیابی به این اهداف به برنامه‌ریزیهای دقیق‌تر در سطوح خُردتر و مدیریت در سیاست‌گذاری اقتصادی نیاز داشت. این در حالی است که سهم و رشد بخش صنعت در اقتصاد کشور دچار تغییرات و نوسانات بسیاری است و از ثبات لازم برخوردار نیست. این وضعیت بیانگر این واقعیت است که امکانات و زیربناهای لازم به منظور فعالیت صنعتی در کشور وجود ندارد. از جمله دلایل مؤثر ناکامی بخش صنعت در دستیابی به اهداف را می توان در عواملی چون وابستگی بسیار زیاد بخش به منابع درآمدی خارج از بخش، نبود مناسبات لازم به منظور انجام فعالیت صنعتی، متزلزل بودن سیاستهای وضع شده در کشور، عدم وابستگی دولت به درآمدهای مالیاتی کسب شده از بخش صنعت، وابستگی دولت به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام، نداشتن استراتژی مدون و قانونی به منظور توسعه صنعتی، عدم رشد دانش فنی و در یک تقسیم بندی کلی تر در محیط سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و فرهنگی جستجو کرد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برغم پایین بودن درآمدهای نفتی در

سالهای برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، اتخاذ برخی سیاست‌ها به منظور اصلاح قوانین موجود کشور و یا تدوین قوانین جدید نظیر اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم،اصلاح قانون جلب و حمایت ازسرمایه‌گذاری خارجی،تصویب قانون تجمیع عوارض، تعامل با کشورهای صاحب تکنولوژی در حمایت از بخش صنعت و تسهیل سرمایه‌گذاری در کل اقتصاد، باعث شده است که متغیرهایی چون سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی در این سالها مسیر رو به رشدی را طی کند. اتخاذ اینگونه سیاست‌ها این نتیجه را بدنبال داشته است که در سالهای مذکور،متوسط نرخ رشدتولیدناخالص داخلی،سرمایه‌گذاری کل وسرمایه‌گذاری بخش خصوصی به ترتیب به میزان ۵/۶۱، ۱۰/۹۵ و ۱۳/۵۲ درصدشود.[۱] همچنین دراین سالها سرمایه ثابت ناخالص داخلی به طورمتوسط ۱۰/۹۵ درصدرشد یافته بود که ازهدف پیش‌بینی شده در برنامه (۷/۱ درصد) بیشتر بود.اما نبود بسترهای لازم به منظور رشد صنعتی در کشور باعث شده است که این بخش در دستیابی به اهداف ناموفق و رشد آن مستمر نباشد. از دلایل عمده این ناکامی را در قوانین حاکم بر فضای کسب و کار و مشکلاتی نظیر قدیمی بودن برخی از قوانین، مشکل مربوط به اجرای آنها و تنظیم آئین‌نامه‌ها و دستورالعملهای مربوط به این قوانین و اجرا نشدن کامل برخی دیگر از قوانین مصوب می توان جستجو کرد. به همین منظور در قسمت بعد قوانینی که هر فعال اقتصادی برای شروع هر فعالیتی با آن مواجه می شود که در ادامه مورد بررسی قرار می گیرند و مشکلات مربوط به هر کدام از آنها ارائه شده است.

۱. بررسی قوانین اصلی کسب و کار

در کشور ما با توجه به سابقه دیرینه قانون‌گذاری در طول یک قرن گذشته، قوانین متعددی در حوزه کسب‌وکار وجود دارد که هر فعال اقتصادی برای شروع و مدیریت کسب‌وکار خود با آن مواجه است. با این حال بررسی

۱- سعیده دشتی و افشین حیدرپور، «بررسی روند سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ورشداقتصادی درایران»، دفترمطالعات اقتصادی، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، بهمن ماه ۱۳۸۷.

کلیه این قوانین اساساً جزو ماموریت این گزارش نیست چه اینکه قانون تنقیح قوانین و ماده ۹۲ قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ٤٤ به دنبال این موضوع هستند. در این قسمت از گزارش محور اصلی برخی قوانین مهم اقتصادی و مالی که تاثیر جدی بر فعالیت‌های فعالان اقتصادی دارند، از منظر کارکرد، ماموریت اصلی، مشکلات و راه‌حل‌های احتمالی مورد بررسی قرار گیرد. این قوانین عبارتند از:قانون کار ،قانون تجارت،قانون مالیاتها (قانون مالیاتهای مستقیم و قانون مالیات بر ارزش افزوده)،قانون امور گمرکی،قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ٤٤ قانون اساسی، قانون بیمه بیکاری،قانون تأمین اجتماعی، قانون پولی و بانکی،قانون مناقصات،قانون هدفمند کردن یارانه‌ها،طرح بهبود مستمر محیط کسب و کار

۱ - قانون کار

قانون کار در تاریخ ۱۳٦۸/۷/۲ تصویب شده است. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که در شرایط کنونی این قانون دارای اشکالات ذیل است:

- گستردگی و وضع مقررات یکسان در همه بخشهای اقتصادی(صنعتی، کشاورزی و خدمات)
- الزامات یکسویه برای کارفرمایان
- 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 و بی‌توجهی به ضرورت اجرای اصل تشویق و تنبیه توسط مدیر
- 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

در خصوص اصلاح کارکرد قانون کار، با توجه به این که یکی از قوانین اصلی حوزه کسب و کار است، باید در تغییر آن علاوه بر نتایج بدست آمده از اجرای قانون فعلی و از انطباق آن با قانون اجرای سیاستهای کلی اصل ٤٤ اطمینان حاصل کرد و از تجارب دیگر کشورها استفاده برد.

۲ - قانون تجارت

با توجه به این که این قانون یکی از قوانین مادر و اصلی کشور است، در پیچیدگی یا تسهیل فضای کسب و کار کشور نقشی اساسی دارد. زیرا بخشهای متعددی از فعالیتهای اقتصادی و بنگاه‌داری را تحت تأثیر قرار می-دهد. بنابراین پر واضح است که این قانون با برخی از شاخص‌های اصلی فضای کسب و کار از جمله شروع کسب‌وکار (**Starting a Business**)، شرایط اخذ مجوز (**Dealing With License**)، حمایت از سرمایه‌گذاران (**Protecting Investors**)، تضمین اجرای قراردادها (**Enforcing Contracts**) و تعطیلی کسب‌وکار یا ورشکستگی (**Closing a Business**) ارتباط مستقیم دارد و به صورت غیرمستقیم نیز با تسهیل در فرایند بنگاه‌داری بر سایر شاخص‌ها مؤثر است.

قانون تجارت فعلی مصوب ۱۳۱۱ مجلس شورای ملی است و 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.

برخی از نواقص و کاستی‌های این قانون در شرایط فعلی با توجه به مطالعه گروه کارشناسی که در سال ۱۳۸٤ در معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی سابق انجام شده بشرح ذیل است:

-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 سرقفلی

-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 ظهرنویسی 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

لایحه تجارت در ۱۰۲۸ ماده در سال ۱۳۸٤ 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 و در شاخص‌های مربوط به کسب‌وکار بانک جهانی یکی از۱۰ شاخص مهم به شمار می‌رود. در سیستم مالیاتی باید انعطاف لازم در شرایط مختلف اقتصادی وجود داشته باشد تا در شرایط سخت و رکود همراهی لازم با بنگاه‌های اقتصادی بعمل آید.

٤ - قانون امور گمرکی

قانون امور گمرکی 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 جدید امور گمرکی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۱٦ 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.

از مزایای قانون جدید گمرکی می‌توان به موضوع فناوری اطلاعات در مراودات 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 اشاره کرد.

۵ - قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل ٤٤ قانون اساسی

طبق گزارش پنجم دولت از عمکرد قانون اصل ٤٤ 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.

هـ - شورای رقابت و مرکز ملی رقابت تشکیل شده و آیین‌نامه‌های اجرایی آن ابلاغ شده است. تاکنون شورای رقابت درباره صنایعی 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.

اشکال اصلی قانون در شرایط فعلی عبارتند از:

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 مامور نکرده است. به عنوان مثال در خصوص 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 نیست تاکنون اقدامات چندانی نیز انجام نشده است.

در این مورد با توجه به این که تاکنون در چند مورد مانند مواد (۳) و (۵) قانون اصل ٤٤ 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.

٦ - قانون بیمه بیکاری

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 .از ابتدای تشکیل صندوق بیمه بیکاری در سال ١٣٦٦ 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 به‌دلیل وقوع حوادث غیرمترقبه قادر به پرداخت حقوق پرسنل خود نبوده اند و یا به‌دلیل تغییر ساختار و جابه‌جایی کارگاه به‌صورت موقت تعطیل شده‌اند، حقوق کارکنان آنان ازطریق این صندوق پرداخت شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در سالهای ١٣٦٦-۱۳۸۵ 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 ٤٠ درصد منابع آن بوده، که در ۵ سال دوم به حدود ٦ 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، به‌طوری 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.

۷ - قانون تأمین اجتماعی

کارکرد اصلی این قانون به منظور تقویت فضای کسب و کار به گونه‌ای است که 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.

قانون تأمین اجتماعی رسالت اصلی خود را که وصول حق بیمه اجباری از کارفرمایان و پوشش بیمه ای مزدبگیران بوده به انجام رسانده است. مشکلاتی که در قانون تأمین اجتماعی وجود دارد، ناشی از اصول و محکمات آن (حق بیمه, سطح تعهدات، جامعه هدف) نیست بلکه ناشی از عدم سازگاری برخی شرایط و ضوابط قانون با وضعیت امروز بازار کار و شاخص های اقتصادی است.

۸ - قانون پولی و بانکی

اخذ اعتبار یکی از شاخص‌های گزارش سالیانه ارزیابی فضای کسب و کار بانک جهانی 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. 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.

۹ - قانون مناقصات

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 (مثلا در انگلستان (۱۸-۱۱) درصد است) ولی در بازار برخی کالاها 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:

- مناقصه‌گذاری حوزه گسترده‌ای از کالا و خدمات را دربرمی‌گیرد
- نوع فرایند برگزاری مناقصات بر نحوه استفاده کارآمد از نیروی خلاق
- تاثیرگذاری در شرایط بازارکالاها 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
- کمک به شناسایی بازارهایی که احتمال افزایش رقابت در آنها وجود دارد

❖ **مشکلات عمده قانون برگزاری مناقصات**

۱ – گستردگی دامنه آن

۲ – پیچیده شدن فرآیند برگزاری مناقصه

۳ – عدم تعریف دقیق از موضوع کالاها و خدمات انحصاری

٤ – عدم شفاف بودن ارتباط مناقصات دومرحله‌ای و موضوع مناقصات پیچیده و ارتباط پیچیده بودن با دومرحله‌ای بودن

۵ – محوریت پروژه های عمرانی در قانون و عدم توجه کافی به موضوع خریدها

برای حل مشکلات این قانون موارد اصلاحی ذیل می‌تواند مورد توجه قرار گیرد:

- تفکیک بخش خریدها از قانون به دلیل تسلط قانون در حوزه برگزاری پروژه‌های عمرانی
- واگذاری بخش خریدها 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 دستگاهی
- تعریف دقیق موضوعات انحصاری

۱۰ -قانون هدفمند کردن یارانه‌ها

یارانه‌ها با تحریف قیمت‌ها مانع تخصیص بهینه منابع شده و رشد اقتصادی را کاهش خواهد داد و از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های اجتماعی آثار کلانی بر اقتصاد ملی بر جای می‌گذارد. بنابراین دولت‌ها از طریق تغییر قیمت نسبی کالاها و خدمات رشد و تولید بخش‌های اقتصادی را تحت تاثیر قرار می‌دهند. همچنین هر اندازه که شفافیت در اقتصاد گسترش یابد و مداخله دولت در نظام قیمتها کمتر شود، انحراف از سرمایه‌گذاری‌های مولد کاهش می‌یابد. مواد ۷ ، ۸ و ۱۱ قانون بازتوزیع و هدفمندی را دنبال می‌نمود ولی عملاً تمامی وجوه جمع‌آوری شده فقط به یک بند از ماده ۷ که همان پرداخت نقدی به خانوارها است صورت گرفت و در عمل سایر بندها و مواد اجرا نگردید و در نتیجه به هدف خود نرسیده است. نپرداختن یارانه به تولید و به عبارتی حذف یارانه پرداختی به بخش تولید مهم‌ترین چالشی است که این قانون با آن مواجه است و تولید را با رکود مواجه نموده است.

۱۱ -قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

در مورد کارکردهای این قانون 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 این طرح و تصویب آن، 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 با ترکیبی خردمندانه از دولت، بازار و تشکل‌ها مسائل اقتصادی کشور را حل کنند.

– برقراری رابطه‌ای مناسب بین نظرات تئوریک 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 این قانون 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 قانون مقرر شد مسائلی که تاکنون مورد توجه قانون‌گذار یا مجریان قرار نگرفته است در قالب شورای گفتگو مورد توجه قرار گیرند.

البته نباید انتظار داشت که این قانون ۲۹ ماده‌ای قادر باشد تمامی مشکلات مربوط به محیط فعالیت و کسب‌وکار را حل کند. در صورت اجرای دقیق آن، 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 امیدواریها به شرطی تحقق خواهد یافت که مجری یا مجریان در نظر گرفته شده در این قانون به اجرای دقیق آن پایبند باشند.

بخش دوم: مشکلات کلان صنعت کشور

در این بخش مشکلات کلان و به نوعی مشکلات ساختاری بخش صنعت احصاء شده است که اهم آن‌ها عبارتند از:

-عقب افتادگی درفن‌آوری و به تبع آن عدم رقابت پذیری درسطح منطقه‌ای و جهانی

- نبوداستراتژی مدون،باثبات وبلندمدت صنعتی و قابل پیگیری

- نبود نگاه سیستمی به اهداف مصوب درابعاداجرایی

- اتکاءبخش صنعت به منابع ارزی خارج از بخش،نظیردرآمدهای نفتی

-ناتوانی دراستفاده ازحداکثرظرفیت‌های تولیدی کارگاهاوعدم دستیابی به مقیاس‌های اقتصادی در بنگاههاوبهره‌وری پایین دربخش صنعت

- ضعف درپویایی سیاست خارجی در زمینه روابط اقتصادی و تسهیل درارتباط بین بخش صنعت و دیگربخش‌های اقتصادی با فضای بین‌المللی

- ضعف درسرمایه‌گذاری بدلیل اتکاءبه منابع داخلی و محروم شدن ازپتانسیل‌های سرمایه‌گذاری و یا جذب آن درسطح منطقه و جهان

-مداخلات دولت درقیمت‌گذاری وتوزیع به منظور کنترل تورم درجامعه بجای توجه به سیاست‌های پولی، مالی و تشویق‌به تولید به منظورحل مشکل

- پافشاری درحفظ سودآوریهای متکی برانحصار در بخش صنعت برای مؤسسات و سازمانهای دولتی

- نبود تشکل‌ها و نهادهای صنفی و تخصصی صنعتی قوی و فعال در بخش صنعت و نداشتن اعتقاد و اعتماد به مشارکت چنین تشکل‌هایی در عرصه فعالیت‌های مربوط به قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری وتصمیم‌سازی‌های کلان کشور

- ضعف در نگرش وپرورش روحیه کارآفرینی درنظام آموزشی و فرهنگ عمومی و افول شدید کارآفرینی در کشور در اثر توزیع نامناسب امکانات و شکل گیری طبقات غیر مولد از طریق وابستگی به نهادهای قدرت .
- ضعف مدیریت کیفیت مناسب به منظورتشویق برون‌گرایی فعالیت‌های بخش صنعت درارتباط با بازارهای هدف
- نداشتن تجربه وتخصص مدیران واحدهای صنعتی
- ریسک بالای سرمایه‌گذاری در کشور
- مشکلات ناشی از بحران اقتصادی دردنیا
- بازدارنده بودن محیط کسب و کار برای انجام فعالیت‌های مولد اقتصادی
- تقدم توزیع بر تولید و رشد اقتصادی در سیاست‌گذاری‌های کشور
- نبود منطق اقتصادی در تخصیص بهینه منابع و پر رنگ بودن عوامل سیاسی در تصمیم‌گیریهای اقتصادی کشور
- بهره‌وری بسیار پایین عوامل تولید
- کوتاه بودن عمر سازمانها و نهادها در کشور که باعث می‌شود با تغییر دولت، افراد، سیاستمدار و وزارتخانه، برنامه ها و سیاستها تغییر کند
- ناتوانی صنایع کشور برای رقابت با رقبای خارجی بدلیل افزایش قیمت تمام شده محصولات و ورود محصولات بی‌کیفیت
- افزایش شدید قیمت حامل‌های انرژی مورد نیاز صنایع کشور و عدم امکان تغییر قیمت‌ها به تبع آن.
- درهم ریختگی فرایند سیاستگذاری‌های اقتصادی، در غیاب نبود سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
- به حاشیه راندن اولویت‌های اقتصادی بدلیل رقابت‌های سیاسی در کشور

– وجود تمایل در مدیران دولتی برای انجام خریدهای خارجی در کشور

– نبود همکاری بین قوا برای حل مشکلات تولید و صنعت در کشور

– نبود فرهنگ مناسب در جامعه در مورد کارآفرینان و صاحبان سرمایه

– کاهش قدرت خرید مصرف‌کنندگان در کشور.

–عدم دسترسی مناسب به تکنولوژی و مواد اولیه مرغوب به علت وجود تحریمهای بین المللی

–تعدد قواینین و مقررات و عدم هماهنگی آئین نامه های اجرایی دستگاه های مختلف

–جا به جایی مکرر مدیران و تصمیم گیران در بخش دولتی و در نتیجه اتخاذ تصمیمات خلق الساعه

– عدم پرداخت مطالبات بخش صنعت از سوی کارفرمایان دولتی

راهکارها:

راهکار اصلی برای رفع مشکلات ساختاری پایبندی به آموزه‌های قانون اساسی و قوانین مادر همچون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ٤٤ و ... پایبندی به نظام شایسته سالاری در سطح ملی است.

بخش سوم : مشکلات حوزه مالیاتی

مقدمه

در هر نظام اقتصادی و مالی قوانین و مقررات فراهم‌کننده بستر تعامل میان تولیدکننده و عرضه‌کننده از یک طرف و دولت به عنوان ناظر بر فرایند این فعالیت ها از طرف دیگر است. در ایران به دلایل مختلف علاوه بر فرآیند تهیه، تدوین و تصویب قوانین، اجرای آنها نیز در قالب بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل ها با مشکلات عدیده ای مواجه است و این مشکلات به طور مستقیم و غیرمستقیم منافع طرف های ذینفع در این فرایند (از جمله فرایند تولید) را به شدت تحت تاثیر قرار می دهد. این معضل زمانی حادتر می شود که برخی از بخشنامه ها عملا" ناقض قوانین اصلی می شوند. نتیجه چنین مشکلاتی تبعات سنگین اقتصادی و مالی است که طرف های ذینفع در این فرآیند باید متحمل شوند.

در این بخش برخی از این نوع مشکلات در خصوص تفسیر ماده ٦٤ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در خصوص سهم اتاق بازرگانی از درآمدهای اعضاء، چگونگی اعمال آیین نامه اجرایی ماده ٤ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع در خصوص معافیت افزایش سرمایه، معافیت مالیاتی پایان خدمت کارگران، اخذ مالیات از نقل و انتقال سهام و اصلاحیه ماده ۱۳۸ قانون مالیات های مستقیم در خصوص معافیت مالیاتی ذخیره (اندوخته شرکت‌ها)، قانون مالیات بر ارزش افزوده بررسی و پیشنهادهایی ارایه شده است.

۱- بررسی ماده ٦٤ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (موضوع ۳ در هزار درآمد مشمول مالیات به عنوان سهم اتاق بازرگانی و صنایع و معادن)

در مورد موضوع ۳ در هزار سهم اتاق بازرگانی و صنایع و معادن مشکل از آنجا ناشی می گردد که بموجب ماده ٦٤ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ مجلس شورای اسلامی سه در هزار متعلق به اتاق شامل سه در هزار درآمد مشمول

مالیات است که باید مبلغ مذکور پرداخت و فیش واریزی به حساب اتاق بازرگانی و صنایع و معادن و اتاق های تعاون ارایه گردد.

مفهوم ماده کاملا" روشن است که باید ۳ در هزار درآمد مشمول مالیات پرداخت گردد و این امر تا سال ۱۳۸۵ نیز اجرا می شده است ولی اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران طی نامه شماره ۳۵/۱۷٤۳۱ مورخ ۸٤/۱۲/۹ خطاب به روسای اتاق ها در استان‌ها با عطف توجه به نامه شماره ۲۰۱/۹۷٦۲ مورخ ٦۱/۱۱/۲٦ ریاست محترم شورای عالی مالیاتی دستور داده است که مبنای محاسبه سه در هزار سهم اتاق درآمد مشمول مالیات قطعی مودیان مورد نظر قبل از معافیت‌ها است و بدین طریق میزان پرداختی مودیان بابت سه در هزار بیش از مبلغی می شود که در ماده ٦٤ فوق‌الذکر بیان گردیده است. در قسمت آخر بخشنامه ۷۱۱۰ مورخ ۱۳۸٦/۲/۳ در ارتباط با ماخذ محاسبه ۳ در هزار سهم اتاق بازرگانی آمده است: «درآمد مشمول مالیات قطعی شده مودیان ذیربط قبل از کسر معافیت‌های مقرر قانونی» است به این ترتیب در حقیقت وزارت اقتصاد و دارایی جمله : «قبل از کسر معافیت‌های قانونی» را به مفاد ماده ٦٤ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت اضافه کرده است که این الحاق کاملا" مغایر این ماده است در این ماده صراحتا" قید شده است که ۳ در هزار مورد بحث باید از «درآمد مشمول مالیات» اخذ شود و در صورت اصرار مسئولین ذیربط، ابتدا باید ماده ٦٤ اصلاح شود.

۲- تبعات آیین نامه اجرایی ماده ٤ قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور (معافیت افزایش سرمایه)

به منظور تسهیل نوسازی صنایع کشور و تحقق جهش صادراتی، مجلس شورای اسلامی طی مصوبه مورخ ۱۳۸۲/۵/۲٦ با عنوان قانون بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده ۱۱۳ قانون برنامه سوم و با عنایت به استراتژی نظام مالیاتی کشور و نیز به منظور تشویق شرکت‌های صنعتی به اصلاح ساختار مالی چنین مقرر داشت که چنانچه طی چهار سال بعد از تاریخ تصویب

قانون فوق الذکر شرکت‌های صنعتی مبادرت به افزایش سرمایه نمایند، طی پنج سال معادل افزایش سرمایه از درآمد مشمول مالیات آنها کسر خواهد شد و به‌موجب ماده ٦ آیین نامه اجرایی[1] قانون مذکور، مقرر گردیده شرکت‌های صنعتی متقاضی استفاده از این مشوق باید در پایان اولین سال مالی و سال‌های بعد از اولین سال افزایش سرمایه، تاییدیه یکی از حسابرسان عضو جامعه حسابداران رسمی ایران را که مستند به گزارش حسابرسی شرکت باشد، به سازمان امور مالیاتی کشور ارایه نماید و علت این امر هم لزوما" رعایت ذیل ماده ٤ قانون مزبور بوده است که مقرر می دارد شرکت‌هایی که نسبت سرمایه به بدهی آنها کمتر از ۳۰٪ باشد و همچنین شرکت‌هایی که پس از افزایش سرمایه نسبت به کاهش آن اقدام نمایند، از تاریخ تصویب کاهش سرمایه، از این مشوق برخوردار نخواهند بود.

در جهت رعایت موازین قانون فوق الذکر، شرکت‌های صنعتی که افزایش سرمایه داده‌اند و به منظور دقت در ثبت و ضبط و نگهداری حساب‌ها طبق موازین حسابداری حرفه‌ای و قانونی، از حسابداران رسمی جهت این امر استفاده نموده‌اند و بر روال اینکه مهلت و موعد تسلیم اظهارنامه و ترازنامه و به تبع آن پرداخت مالیات به‌موجب ماده ۱۵۵ قانون مالیات‌های مستقیم[2] چهار ماه شمسی پس از پایان سال مالی است، تاییدیه حسابرسی رسمی خود را قبل از قطعیت پرونده مالیاتی به

۱- ماده ٦ آیین نامه اجرایی ماده (٤) قانون تنظیم... :

شرکتهای صنعتی متقاضی استفاده از مشوق موضوع این آیین نامه، باید در پایان اولین سال مالی و سالهای بعد از اولین افزایش سرمایه، تاییدیه یکی از حسابرسان عضو جامعه حسابداران رسمی ایران را که مستند به گزارش حسابرسی شرکت باشد در مورد زیر دریافت و به سازمان امور مالیاتی کشور (اداره کل امور مالیاتی ذی ربط شرکت) ارایه نمایند:

الف- میزان افزایش سرمایه پرداخت شده

ب- رعایت حداقل نصاب نسبت سرمایه به بدهی (سی درصد) و اعلام میزان سرمایه پرداخت شده و بدهیهای شرکت در تاریخ ترازنامه (پایان سال مالی شرکت)

ج- صرف منابع حاصل از افزایش سرمایه در سرمایه گذاری ثابت و یا سرمایه در گردش همان شرکت

د- عدم کاهش سرمایه

۲- ماده ۱۵۵ - سال مالیاتی عبارت است از یک سال شمسی که از اول فروردین ماه هر سال شروع و به آخر اسفند ماه همان سال ختم می شود لیکن در مورد اشخاص حقوقی مشمول مالیات که سال مالی آنها به موجب اساسنامه با سال مالیاتی تطبیق نمی کند درآمد سال مالی آنها به جای سال مالیاتی مبنای تشخیص مالیات قرار می گیرد و موعد تسلیم اظهارنامه و ترازنامه و حساب سود و زیان و سررسید پرداخت مالیات آنها چهار ماه شمسی پس از سال مالی می باشد.

ادارات امور مالیاتی مربوطه تسلیم نموده‌اند ولی ادارات مالیاتی به استناد ماده ٦ آیین نامه اجرایی ماده (٤) قانون مزبور که اشعار می‌دارد برای استفاده از تسهیلات این مشوق شرکت‌های متقاضی باید تایید یه حسابرس عضو جامعه حسابرسان که مستند به گزارش حسابرسی باشد را در پایان اولین سال و سال‌های بعد از اولین سال افزایش سرمایه تسلیم ادارات مذکور نمایند، از قبول کسر مبلغ افزایش سرمایه‌گذاری از درآمد مشمول مالیات خودداری می‌نماید که این امر عملا" هدف اصلی قانون مزبور را بلا موضوع کرده است.

لذا پیشنهاد می‌شود به منظور عملی ساختن اجرای قانون تسهیل نوسازی صنایع کشور ضمن قبول گزارش تایید حسابداران رسمی شرکت‌های افزایش دهنده سرمایه جهت نوسازی صنایع که در موعد قانونی قبل از قطعیت پرونده مالیاتی تسلیم ادارات امور مالیاتی نگردیده ولی به طور عملی کاربرد و همخوانی با نظر قانون‌گذاران تسهیل نوسازی صنایع کشور دارد، ترتیبی داده شود که هر ساله موعد تسلیم تاییدیه گزارش حسابداران رسمی در خصوص احراز شرایط مقرر در ماده ٦ آیین نامه مربوطه در تاریخ ترازنامه همان موعد قبل از قطعیت پرونده باشد تا از این راه مشکلات شرکت‌هایی که در سال مالی گذشته مبادرت به افزایش سرمایه برای نوسازی صنایع نکرده‌اند و در تاریخ ترازنامه شرایط مقرر در ماده ٦ آیین‌نامه مربوطه را دارا بوده‌اند برطرف و شرکت‌هایی که بعدا" اقدام به افزایش سرمایه به همین منظور می‌نمایند مطمئن سازد.

۳- معافیت مالیاتی پایان خدمت کارگران

بخشنامه شماره ۱۱۷۱۹/۸۳۲٤٥-۳۰/٤مورخ ۷۷/۱۱/۹ در مورد لغو معافیت مالیاتی پایان خدمت کارگران با قرارداد موقت که قراردادشان تمدید یا تجدید می‌گردد در راستای موضوع بند ٥ ماده ۹۱ قانون مالیات‌ها است در واقع این بخشنامه مغایر با بند ٥ ماده ۹۱ قانون مالیاتهاست[1] مضافا" اینکه این تفسیر وجود دارد که هر گاه قرارداد کار موقت لغو و قرارداد جدیدی منعقد گردد؛ قرارداد بعدی

۳- ماده ۹۱ : درآمدهای حقوق به شرح زیر از پرداخت مالیات معاف است:
بند ٥- حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری و پایان خدمت و خسارت اخراج و بازخرید خدمت و وظیفه یا مستمری پرداختی به وراث

دایم بوده و مبلغ پرداختی مزایای پایان خدمت محسوب نمی گردد البته این تفسیر در حوزه وظایف مجلس شورای اسلامی است، اگر چه بخشنامه ماده ۷ قانون کار و تبصره ۲[1] آن موضوع را کاملا" روشن کرده و نیازی به تفسیر ندارد.

طبق نص صریح بند ۵ ماده ۹۱ قانون مالیاتهای مستقیم، مزایای پایان خدمت بدون هیچگونه قید و شرطی از پرداخت مالیات معاف شده است. بنابراین با توجه به ماده ٢٤ قانون کار[2]، چنانچه شخصی برای یک سال کار کرده باشد مستحق دریافت یک ماه حقوق پایان خدمت خواهد بود که الزاما" از مالیات معاف است. اگر چه این قرارداد به کرات تمدید یا تجدید گردد.

٤- اخذ مالیات از نقل و انتقال سهام

مقررات وضع شده در بخشنامه شماره ۳۰/٤/٦٨٨٩/٢٩٠٨٨ مورخ ۷۵/٦/۱۸ وزارت امور اقتصادی و دارایی در خصوص دریافت علی‌الحساب مالیات نقل و انتقال سهام در بورس و خارج از بورس، دچار ابهاماتی است. به عنوان مثال استناد بخشنامه مزبور به ماده ١٦٣ قانون مالیاتهای مستقیم (مصوب سال ١٣٦٦) برای دریافت علی‌الحساب مالیات نقل و انتقال سهام به میزانی که تعیین شده یا هر میزان دیگر، با مفاد ماده مزبور چندان مطابقتی ندارد زیرا ماده مزبور دریافت علی‌الحساب را فقط در صورت احراز شرایط خاصی اجازه داده است که بر اساس مالیات به نسبتی از آخرین مالیات قطعی شده سنوات قبل یا نسبتی از حجم فعالیت قابل محاسبه و تخمین باشد و حال آن که در مورد تعیین مالیات سهام هیچ یک از دو شرط مزبور قابل تحقق نیست. از طرفی نیز تبصره ذیل

٤- ماده ۷ - قرارداد کار عبارتست از قرارداد کتبی یا شفاهی که به موجب آن کارگر در قبال دریافت حق السعی کاری را برای مدت موقت یا مدت غیر موقت برای کارفرما انجام می دهد .

تبصره ۱ - حداکثر مدت موقت برای کارهایی که طبیعت آنها جنبه غیر مستمر دارد توسط وزارت کارو امور اجتماعی تهیه و به تصویب هیات وزیران خواهد رسید.

تبصره ۲ - درکارهائی که طبیعت آنها جنبه مستمر دارد ، در صورتی که مدتی در قرارداد ذکر نشود ، قرارداد دائمی تلقی می شود

۵- ماده ٢٤ - در صورت خاتمه قرارداد کار ، کار معین یا مدت موقت ، کارفرما مکلف است به کارگری که مطابق قرارداد ، یکسال یا بیشتر ، به کار اشتغال داشته است برای هر سال سابقه اعم از متوالی یا متناوب بر اساس آخرین حقوقی مبلغی معادل یکماه حقوق به عنوان مزایای پایان کار به وی پرداخت نماید.

ماده ۱۴۳ قانون مالیات‌های مستقیم صراحتا" مالیات قطعی نقل و انتقال سهام در بورس را به ماخذ نیم درصد (۰/۵٪) ارزش فروش سهام تعیین نموده و مطالبه وجه دیگری را از این بابت منع کرده است.

بنابراین از هر نقل و انتقال سهام (چه به عنوان حق تقدم و چه به هر عنوان دیگر) طبق صراحت این ماده، مطالبه مالیات دیگری با مفاد ماده مزبور مغایرت دارد. لذا پیشنهاد می‌شود چنانچه وزارت امور اقتصادی و دارایی بر این اعتقاد است که باید مالیات بیشتری از نقل و انتقال سهام دریافت شود تنها راه ممکن اصلاح قانون و تعیین نرخ ثابتی برای این گونه نقل و انتقالات است.

۵- اصلاحیه ماده ۱۳۸ قانون مالیاتهای مستقیم(۱۳۸۰/۱۱/۲۷)[۱]

ماده ۱۳۸ قانون مالیاتهای مستقیم (قبل از اصلاحیه اخیر) که معافیت مالیاتی موضوع آن، ناظر بر ذخیره (اندوخته) سود ابرازی شرکت‌های تولیدی برای اجرای طرح‌های توسعه، نوسازی، بازسازی و تکمیل صنایع موجود یا ایجاد واحدهای صنعتی جدید بوده و از زمان اجرای قانون مالیاتهای مستقیم (مصوب سال ۱۳۴۵) تا اصلاحیه ۸۰/۱۱/۲۷، یکی از موثرترین اهرم‌ها و ساز و کارهای مالیاتی برای تحقق اهداف موضوع آن به شمار می رفت.

در مقایسه متن اصلاحی (۸۰/۱۱/۲۷) این ماده، با مقررات و ضوابط متن قبل از آن، نارسایی‌های زیر مشخصا" قابل ذکر است:

۱ - در متن قبل از اصلاحیه اخیر، صددرصد سود ابرازی حاصل از فعالیت صنعتی و معدنی که برای طرح های موضوع این ماده ذخیره (اندوخته) می گردید، از پرداخت مالیات معاف بود حال آن

۱- اصلاحیه ماده (۱۳۸) قانون مالیاتهای مستقیم (۱۳۸۰/۱۱/۲۷) : آن قسمت از سود ابرازی شرکتهای تعاونی و خصوصی که برای توسعه و بازسازی و نوسازی یا تکمیل واحدهای موجود صنعتی و معدنی خود یا ایجاد واحدهای جدید صنعتی یا معدنی در آن مصرف گردد از پنجاه درصد (۵۰٪) مالیات متعلق موضوع ماده (۱۰۵) این قانون معاف خواهد بود مشروط بر اینکه قبلا" اجازه توسعه یا تکمیل یا ایجاد واحد صنعتی یا معدنی جدید در قالب طرح سرمایه گذاری معین از وزارتخانه ذیربط تحصیل شده باشد. در صورتی که هزینه اجرای طرح یا طرحهایی یاد شده در هر سال مازاد بر سود ابرازی همان سال باشد و یا از هزینه طرح سرمایه گذاری کمتر باشد شرکت می تواند از معافیت مذکور در محاسبه مالیات سود ابرازی سالهای بعد حداکثر به مدت سه سال و به میزان مازاد مذکور و یا باقیمانده هزینه اجرا یا تکمیل طرح بهره مند شود.

که در متن اصلاحی ماده مورد نظر، ۵۰ درصد «مالیات متعلق به آن قسمت از سود ابرازی که برای طرح‌های صدرالاشاره مصرف گردد»، معاف از مالیات خواهد بود.

این در شرایطی است که ایجاد محدودیت‌های فوق و کاهش انگیزه سرمایه گذاران برای استفاده از این معافیت، در وضع بحرانی کنونی سرمایه‌گذاری در صنعت، طی اصلاحیه اخیر دقیقا" نقض غرض قانون‌گذار و متولیان طراحی اهداف کلان سیاست‌های مالیاتی است.

۲ -در بند (۱-۲) دستورالعمل اجرایی، موکدا" قید شده است که: «مجوز طرح باید قبل از اجرای طرح و منظور نمودن هزینه اخذ شده باشد» این در حالی است که اولا" چنین شرطی در متن ماده ذکر نشده و ثانیا" قید «سلیقه‌ای» آن در دستورالعمل‌اجرایی، اکثر سرمایه‌گذاران را در بهره مندی از معافیت موضوع ماده با مشکل مواجه ساخته است.

بدین معنی که شرط مزبور، عملا" سرمایه‌گذار را مقید و ملزم به «اخذ مجوز، قبل از تدوین و تصمیم به شروع طرحی می‌سازد که عرفا" و معمولا" (همانند گذشته – قبل از اصلاح این ماده)، «اخذ مجوز»، موخر بر تدوین و شروع به طرح بود و نتیجه این شرط خارج از متن قانون، بروز این اشکال است که سرمایه گذار، در مقطع تسلیم اظهارنامه عملکرد اخیر خود، با وجود تدوین و شروع طرح، بدلیل عدم اخذ مجوز در سال قبل (که اصولا" معلوم نیست شرکت در پایان عملکرد سود یا زیان داشته باشد) عملا" از مزایای محدود معافیت پیش‌بینی شده محروم می‌گردد و این در حالی است که اصولا" در ماده ۱۳۸ اصلاحی، چنین قید و محدودیتی پیش‌بینی و تصریح نشده است.

۳- به همین نحو، در بندهای (۲-۲) تا (٤-۲) دستورالعمل اجرایی نیز، قیود و شروط محدود کننده‌ای بر متن ماده تحمیل گردیده، که هر یک به تنهایی می‌تواند سرمایه گذار را بر اثر «تعبیر و تفسیرهای مجریان قانون از شروط مزبور» از بهره مندی از معافیت مالیاتی مخارج انجام شده در راستای طرح، محروم سازد.

لذا به منظـور رفـع محـدودیت هـای فـوق و تسـهیل اجـرای طـرح هـای توسـعه بـه طـور اعـم در صـنایع مشمول معافیـت، پیشـنهاد مـی شـود متناسـب بـا شـرایط فعلـی صـنایع و افـزایش «میـزان معافیـت بـه حـد صد در صد قبلی»، بر اساس «ذخیره اندوخته» باز گردد.

٦-برخی مشکلات ناشی از اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده[1]

- معاملات نسیه

در ماده (۱۱) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده زمان پرداخت مالیات یا تاریخ تعلق مالیات در هر نوع از معاملات یا نقل و انتقال‌های قابل تصور برای کالاها تشریح شده است.

در هیچکدام از موارد بیان شده برای تاریخ تعلق مالیات، شرایطی برای معاملات نسیه‌ای و معاملات پیمانکاران لحاظ نشده است. این درحالی است که معاملات نسیه‌ای و پیمانکاری در اقتصاد ایران از حجم بالایی برخوردارند. در این شرایط مؤدیان (فروشندگان نسیه کالا و پیمانکاران) با مشکل پرداخت مالیات معامله مواجه می‌شوند. به‌عبارت دیگر این گروه باید مالیات معامله‌ای را پرداخت کنند که مبلغی در ازای این معامله دریافت نکرده‌اند. آثار منفی این مشکل زمانی آشکار می‌شود که خریدار نسیه کالاها دولت باشد و فعالان اقتصادی طرف معامله دولت با مشکلات اقتصادی و کمبود نقدینگی مواجه شوند.

- پایه و مأخذ مالیاتی برخی معاملات

در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده هر نوع معامله و نقل‌وانتقال کالا اعم از هبه، صلح، بخشش و معاوضه‌ای، مشمول مالیات موضوع قانون مالیات بر ارزش‌افزوده شده است. به‌عبارت دیگر اساساً در این قانون تفاوتی بین انواع معاملات و کالاها صورت نگرفته و همه انواع کالاها و معاملات با یک مکانیسم مشخص مشمول مالیات موضوع قانون شده است. این موضوع شاید در عمل در برخی از اصناف و فعالیت‌ها مشکلات و چالش‌هایی در حوزه اجرا به‌وجود آورد (مانند صنف طلا و جواهر). بر این اساس ضروری است پس از اتمام دوران آزمایشی اجرای قانون، مشکلات مرتبط با برخی از فعالیت‌ها با توجه به ویژگی‌های خاص آنها (معاملات معاوضه‌ای

۱- توتونچی ملکی و سیدمحمدرضا سید نورانی، بررسی برخی از چالش ها و موانع اجرای قانون مالیات بر ارزش افزوده در ایران، فصلنامه علمی – پژوهشی پژوهشنامه مالیات، دوره جدید، شماره هشتم، بهار و تابستان ۱۳۸۹

مکرر و معاملات امانی و حق‌العمل‌کاری طلا) مد نظر قرار گیرد. مطالعه تجربه برخی از کشورها در لحاظ شرایط و ویژگی‌های برخی از اصناف و فعالیت‌های اقتصادی مؤید این موضوع است که در این کشورها اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده با درنظر گرفتن برخی ملاحظات صورت گرفته است. برای مثال در کشور ترکیه و پس از بازنگری‌های مختلف در قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، مالیات بر ارزش‌افزوده به پایه اجرت و سود فعالان صنف طلا تعیین شده و ارزش کل طلا و سنگ‌های به‌کار گرفته شده در طلایی مورد معامله از این مالیات معاف شده است.

- مالیات در معاملات اجرتی

با بررسی نحوه فعالیت‌ها و چرخه مبادلات برخی کالاها (طلا و جواهرات) بین فعالان اقتصادی می‌توان دریافت که بخشی از معاملات فعالان مذکور، از نوع معاملات اجرتی یا کارمزدی است. کارمزد این نوع از معاملات در مقابل ارزش کالای مبادله شده (طلا) ناچیز است، اما در محاسبه مالیات بر ارزش‌افزوده این فعالان، پایه محاسبه مالیات بر ارزش‌افزوده برمبنای ارزش کل کالای معامله شده است.

سازمان امور مالیاتی بر این باور است که مطابق مفاد قانون، موظف است در همه مبادلات (آن هم با ارائه صورتحساب‌ها و اسناد قانونی تنظیم شده به ارزش روز کالای مورد مبادله) مالیات را بر پایه ارزش کل طلای مبادله شده بین طرفین معامله، محاسبه و اخذ کند. حال اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده با مکانیسم فوق برای این گروه از فعالان چالش برانگیز بوده است.

جمع بندی و راهکارها

- در مورد مشکلات ناشی از سهم ۳ در هزار می توان گفت که بخشنامه ۷۱۱۰ مورخ ۱۳۸٦/۲/۳ در ارتباط با ماخذ محاسبه ۳ در هزار سهم اتاق بازرگانی مغایر با ماده ٦٤ قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۱ است چرا که در این بخشنامه، ذکر شده است که ۳ در هزار مورد بحث باید از درآمد مشمول مالیات قطعی شده مودیان ذیربط قبل از کسر معافیتهای مقرر قانونی اخذ شود در حالیکه در ماده ٦٤ ذکر شده است که باید از درآمد مشمول مالیات اخذ شود که در این مورد، اگر قرار بر اصلاح باشد ابتدا ماده ٦٤ باید اصلاح شود.
- در مورد قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا و ارایه دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی، بیشترین ابهام در خصوص تفکیک کالاهای تولیدی و کالاهای و واسطه ای و نهایی است که لازم است در فهرست کالاهای مشمول به این امر نیز توجه شود.

پیشنهاد می‌شود به منظور عملی ساختن اجرای قانون تسهیل نوسازی صنایع کشور ضمن قبول گزارش تایید حسابداران رسمی شرکتهای افزایش دهنده سرمایه جهت نوسازی صنایع که در موعد قانونی قبل از قطعیت پرونده مالیاتی تسلیم ادارات امور مالیاتی نگردیده و عملا" کاربرد و همخوانی با نظر قانونگذاران تسهیل نوسازی صنایع کشور دارد ترتیبی داده شود که هر ساله موعد تسلیم تاییدیه گزارش حسابداران رسمی در خصوص احراز شرایط مقرر در ماده ٦ آیین نامه مربوطه در تاریخ ترازنامه همان موعد قبل از قطعیت پرونده باشد تا از این راه مشکلات شرکتهایی که در سال مالی گذشته مبادرت به افزایش سرمایه برای نوسازی صنایع نموده اند و در تاریخ ترازنامه شرایط مقرر در ماده ٦ آیین نامه مربوطه را دارا بوده اند برطرف و شرکتهایی که بعدا" اقدام به افزایش سرمایه به همین منظور می نمایند مطمئن سازد.

- در خصوص دریافت علی‌الحساب مالیات نقل و انتقال سهام در بورس و خارج از بورس، مطالبه مالیات دیگری غیر از موارد ذکر شده در تبصره ذیل ماده ۱۴۳ قانون مالیات‌های مستقیم، مغایر با این ماده است. لذا پیشنهاد این است که چنانچه وزارت امور اقتصادی و دارایی بر این اعتقاد است که مالیات بیشتری از نقل و انتقال سهام دریافت شود تنها راه ممکن اصلاح قانون و تعیین نرخ ثابتی برای این گونه نقل و انتقالات است.

در مورد اصلاحیه ماده ۱۳۸ قانون مالیات‌های مستقیم نیز پیشنهاد می‌شود به منظور رفع محدودیت های پیش آمده و تسهیل اجرای طرح های توسعه به طور اعم در صنایع مشمول معافیت، متناسب با شرایط فعلی صنایع و افزایش «میزان معافیت به حد صد در صد قبلی»، بر اساس «ذخیره اندوخته»، باز گردد.

- در مورد معافیت مالیاتی پایان خدمت کارگران می‌توان گفت طبق نص صریح بند ۵ ماده ۹۱ قانون مالیات‌های مستقیم، مزایای پایان خدمت بدون هیچگونه قید و شرطی از پرداخت مالیات معاف شده است. بنابراین با توجه به ماده ٢٤ قانون کار، چنانچه شخصی برای یک سال کار کرده باشد مستحق دریافت یک ماه حقوق پایان خدمت خواهد بود که الزاما" از مالیات معاف است. اگر چه این قرارداد به کرات تمدید یا تجدید گردد.
- با توجه به اجرای آزمایشی قانون مالیات بر ارزش‌افزوده، ضروری است اصناف و فعالان اقتصادی، صاحبنظران، کارشناسان، سازمان امور مالیاتی و دستگاه‌های مربوطه تمام معضلات و چالش‌های اجرای کامل و موفق قانون را در هر مرحله احصاء و پیشنهادات اصلاحی مورد نظر را برای دوره بعد از اجرای آزمایشی آن آماده کنند. برخی از بخش‌های اقتصادی در این مرحله از اجرای قانون با مشکلاتی در زمینه نحوه محاسبه مالیات معاملات معاوضه‌ای (موضوع ماده (۹) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده)، تعیین پایه معاملاتی برای برخی از فعالیت‌ها (موضوع ماده (١٤) قانون مالیات بر ارزش‌افزوده)، شمول برخی از کالاها و خدمات که با مشی کلی قانون و منطق برخی از قوانین و مقررات موجود در تضاد بوده و...

مواجه شده‌اند که اتخاذ تدابیر مقتضی و متناسب با شرایط و ویژگی‌های آنها ضروری است.

- با اجرای قانون مالیات بر ارزش‌افزوده اطلاعات اقتصادی فعالان و حجم گردش مالی آنها به‌طور شفاف قابل دسترسی خواهد بود. ضروری است با اجرای کامل قانون این مالیات، دستگاه متولی امور مالیاتی در برخی از روش‌های محاسبه مالیات بر درآمد فعالان اقتصادی تجدیدنظر کند. در این شرایط پیشنهاد می‌شود تا مالیات مشاغل فعالان اقتصادی بر مبنای ضرایب تعدیل شده و متناسب با حجم واقعی فعالیت‌های اقتصادی فعالان تعیین شود. این امر منجر به بالا رفتن تعامل و همکاری فعالان اقتصادی با سازمان امور مالیاتی در اجرای قوانین شده و انگیزه فرار مالیاتی را از بین می‌برد.

بخش چهارم: مشکلات بانکی و ارزی بخش صنعت

مقدمه

طی سال‌های اخیر یکی از مشکلات عمده و اصلی صنایع کشور تأمین مالی و نقدینگی برای سرمایه در گردش است. به‌نظر اغلب مدیران صنایع این مشکل ناشی از عدم همکاری بانک‌ها در پرداخت به‌موقع وام به واحدهای صنعتی است.

یکی از محورهای کلان مشکل تأمین مالی بنگاه‌های صنعتی ناقص بودن نظام مالی کشور است. در یک دسته‌بندی کلی، نظام‌های مالی بر دو گونه‌اند: یکی نظام‌های مالی متکی بر نهادهای رابطه‌مدار و دیگری نظام‌های مالی متکی بر نهادهای قانون‌مدار. مهم‌ترین نهاد رابطه‌مدار، بانک است که با مشتریان روابط بلندمدت برقرار می‌کند. ویژگی مهم این نهادها قراردادهای بلندمدتی است که بانک‌ها می‌بندند و بیشتر بنگاه‌های باسابقه می‌توانند از این تسهیلات استفاده کنند. مهم‌ترین نهاد قانون‌مدار بورس است. یک نظام مطلوب مالی، نظامی است که ترکیب بهینه‌ای از نهادهای رابطه‌مدار و قانون‌مدار در آن برقرار باشد.

شواهد موجود در اقتصاد ایران نشان می‌دهد که نظام مالی در ایران ناقص و بانک‌محور است و در این نظام از ابزار مبتنی بر بدهی بیشترین استفاده می‌شود. به‌عبارت دیگر، هر شخصی (اعم حقیقی و حقوقی) که می‌خواهد فعالیتی انجام دهد سعی می‌کند سرمایه آورده‌ای را خودش داشته باشد و بقیه را هم از بانک وام بگیرد و هیچ مدل دیگر تامین مالی در این فضا متصور نیست. در چنین فضای با توجه به محدود بودن توان مالی و کارشناسی بانک‌ها در ارائه خدمات به نیازهای متفاوت بنگاه‌های اقتصادی (اعم از نوظهور، کوچک و متوسط، و بزرگ) طبیعی است که واحدهای صنعتی در دسترس به منابع مورد نیاز برای سرمایه در گردش دچار مشکل بشوند.

در سال‌های اخیر به دلیل اتخاذ سیاست‌های نامناسب پولی (تعیین دستوری نرخ سود بانکی)، افزایش مطالبات معوق شبکه بانکی، تجهیز منابع در شبکه بانکی کشور را دچار اخلال کرده و درنتیجه رشد منابع با کاهش مواجه شده است. برآیند کاهش در رشد منابع و افزایش در تقاضا برای تسهیلات موجب شده است که شبکه

بانکی ضمن اتخاذ سیاست‌های بسیار محافظه‌کارانه و برقراری شیوه‌های سختگیرانه در پرداخت تسهیلات، به‌گونه‌ای عدم تعادل در منابع و مصارف را مدیریت کند. اتخاذ چنین رویه‌ای موجب شده است که بخش صنعت کشور به‌عنوان یکی از متقاضیان اصلی تسهیلات بانکی با مشکلات عدیده‌ای در تامین مالی خود مواجه شود و آسیب جدی در این زمینه ببیند.

سوی دیگر مشکلات بخش صنعت مربوط به ارز و سیاست‌های ارزی و روش‌های پرداخت در مبادلات بین‌المللی، به‌ویژه در شرایط تحریم‌های فعلی بانکی و اقتصادی کشور است. بی‌ثباتی در بازار ارز، بی‌ثباتی در مقررات ارزی، عدم ارائه ابزارهای مناسب برای تسویه مبادلات بین‌المللی در شرایط تحریم و عدم انعطاف‌پذیری لازم در ارائه خدمات ارزی به بنگاه‌ها در شرایط فعلی از جمله مهم‌ترین مشکلات ارزی بخش صنعت کشور است.

در راستای شناسایی مشکلات پولی و ارزی بخش صنعت کشور، انجمن مدیران صنایع ایران در اقدامی فراگیر و با نظرسنجی، نظرات اعضاء را در زمینه مشکلات بانکی و ارزی جمع‌آوری و دسته‌بندی کرده است که در ادامه ارائه می‌شود.

مشکلات بانکی بخش صنعت

۱ـ۱. مشکلات مرتبط با دریافت تسهیلات

- از سال گذشته (۱۳۹۰) و پس از آشکار شدن ماجرای فساد بزرگ در شبکه بانکی کشور، بانک‌ها ضمن اتخاذ سیاست احتیاطی و محافظه‌کارانه شدید در پرداخت تسهیلات، از مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های بزرگ و بلندمدت نیز خودداری می‌کنند. چنین رخدادی بنگاه‌ها را از تامین مالی پروژه‌های بزرگ سرمایه‌گذاری توسط شبکه بانکی محروم می‌کند.
- در سال‌های اخیر با افزایش منابع بانکی اختصاص یافته به تسهیلات تکلیفی (از جمله طرح پرداخت تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده) منابع در اختیار بانک‌ها برای پرداخت تسهیلات به بخش خصوصی و

بنگاه‌ها بزرگ محدود شده است. چنین محدودیتی ضمن اینکه موجب کاهش پرداخت تسهیلات به بنگاه‌ها شده است، سقف تسهیلات پرداختی را نیز کاهش داده است.

- در سال‌های اخیر بانک‌ها به‌منظور بالا بردن نسبی منابع خود و ایجاد محدودیت در مقابل تقاضاهای جدید شرایط پرداخت تسهیلات به بنگاه‌ها را سخت‌تر کرده‌اند. به‌عنوان مثال؛ سقف پرداخت تسهیلات را ۸ تا ۱۰ برابر متوسط مانده موجودی حساب مشتری در هر دوره پرداخت وام تعیین کرده‌اند. مفهوم این شرط این است که واحد درخواست کننده باید بخشی از منابع خود را در حساب بانکی به‌منظور اخذ تسهیلات بلااستفاده نگهدارد.
- با توجه به شرایط تورمی و نکول وام‌های بلندمدت، گرایش شبکه بانکی از پرداخت تسهیلات بلندمدت به کوتاه‌مدت تغییر یافته است. چنین امری موجب می‌شود بدهی‌های بنگاه از نوع جاری و کوتاه مدت شود. این موضوع از نظر استانداردهای رتبه‌بندی اعتباری برای هر بنگاه امتیاز منفی تلقی می‌شود و مدیریت مالی در بنگاه‌ها را از موضوعی برنامه‌ای به موضوعی جاری و روزمره تبدیل می‌کند.

۱ـ۱ـ۱. مشکلات مرتبط با فرایند دریافت تسهیلات

- وجود بوروکراسی زائد در فرایند دریافت تسهیلات توسط بنگاه‌ها موجب شده است که فرایند اخذ تسهیلات زمان‌بر بوده و درنتیجه بخشی از کارایی تسهیلات در زمان وصول آن از بین برود.
- وجود مقررات سخت‌گیرانه برای پرداخت تسهیلات به بنگاه‌ها، به‌عنوان مثال؛ می‌توان به فرم‌های بیشمار با متن‌های یک طرفه به نفع بانک بدون ایجاد هیچ امتیاز برای مشتری برای اخذ وام و اخذ تضمین‌های چندگانه از مدیران مجاز به امضاء اسناد تعهدآور و همچنین همه اعضاء هیات مدیره اشاره کرد.

۱ـ۱ـ۲. مشکلات مرتبط با وثایق مورد نیاز برای دریافت تسهیلات

- سند شش دانگ ملکی از جمله وثیقه‌های متعارفی است که بانک‌ها در ازای پرداخت تسهیلات به بنگاه‌ها از آنها دریافت می‌کنند. اما با توجه به محدودیت بنگاه‌ها برای تهیه وثیقه شش دانگ ملکی برای دریافت

تسهیلات دوم یا سوم خود، بانک‌ها از پذیریش سفته خودداری می‌کنند. این امر دریافت تسهیلات دوم و سوم را برای بنگاه‌ها با مشکل مواجه کرده است.

۱ـ۱ـ۳. مشکلات مرتبط با هزینه سود (بهره) دریافت تسهیلات

- آزادسازی نرخ سود بانکی در سال گذشته (۱۳۹۰) موجب شده است که هزینه دریافت تسهیلات بنگاه‌ها افزایش زیادی یابد و درنتیجه قیمت تمام شده محصولات آنها نیز افزایش یابد. اما دولت برای جلوگیری از اثرات تورمی هدفمندی یارانه‌ها با تحمیل قیمت‌های دستوری به بنگاه‌ها و اقدامات تعزیراتی در بازار و اتخاذ سیاست سرکوب قیمتی، سازوکار قیمت‌گذاری بنگاه‌ها را مختل کرده است و درنتیجه بنگاه‌ها در منگنه قرار گرفته‌اند و به سمت زیان‌دهی سوق داده شده‌اند. چنین امری بر سرمایه در گردش بنگاه‌ها اثر منفی گذاشته است.

۱ـ۲. مشکلات مرتبط با دیون معوق

- مقررات فعلی مربوط به بدهکاران به شبکه بانکی موجب آسیب‌پذیری بنگاه‌ها شده است. به‌عنوان مثال؛ عدم پرداخت تسهیلات به شرکتی که یکی از اعضای هیات مدیره آن به دلیل بدهی به شبکه بانکی از دریافت تسهیلات منع شده است.
- با توجه به وضعیت رکودی حاکم بر اقتصاد کشور و افزایش نکول وام‌های بنگاه‌ها، بانک مرکزی سیاست‌های پولی مناسبی را برای مقابله با شرایط رکودی اتخاذ نکرده است و درنتیجه با افزایش وام‌های معوق بنگاه‌ها به شبکه بانکی کشور، بانک‌ها و بنگاه‌ها در فشار مضاعف قرار گرفته‌اند.

۱ـ۳. سایر مشکلات مرتبط با امور بانکی

- تغییر مقررات بانکی و اجرای بدون اطلاع آن موجب ایجاد اخلال در دریافت خدمات بانکی توسط بنگاه‌ها شده است. به‌عنوان مثال؛ بستن حساب مشتریان به بهانه عدم تکمیل اطلاعات شخصی (همانند شماره ملی).
- اخلال در ارائه خدمات بانکی به مشتریان به دلیل ضعف‌ها و مشکلات بانکداری الکترونیک.

راهکارهایی برای رفع مشکلات بانکی و ارزی بخش صنعت

به‌منظور حل برخی از مشکلات بانکی و ارزی واحدهای تولیدی و صنعتی کشور، در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ احکامی به تصویب رسیده است که درصورت اجرا می‌تواند گام مهمی در جهت تسهیل خروج بنگاه‌های صنعتی از وضعیت رکودی فعلی باشد. از جمله مهم‌ترین سیاست‌های قانون بودجه برای حمایت از واحدهای تولیدی و صنعتی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- اختصاص ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی جهت پرداخت تسهیلات به بخش‌های غیردولتی به طرح‌های دارای توجیه فنی، اقتصادی، مالی و اهلیت متقاضی به‌صورت پرداخت و بازپرداخت ریالی در بخش آب و کشاورزی (جزء «۱» بند «۵»)؛
- اختصاص ده درصد (۱۰٪) از منابع صندوق توسعه ملی به‌صورت ریالی برای بخش غیردولتی صنعت و معدن به استثناء بخش ساخت مسکن (جزء «۲» بند «۵»)؛
- اختصاص هجده درصد(۱۸٪) از منابع صندوق توسعه ملی به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی یا تعاونی برای طرح‌های توسعه‌ای بالادستی نفت و گاز با اولویت میادین مشترک با تضمین وزارت نفت بدون انتقال مالکیت نفت و گاز موجود در مخازن و تولیدی (جزء «٤» بند «۵»)؛
- بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی مجاز به دریافت سود و کارمزد بیش از نرخ مصوب شورای پول و اعتبار نمی‌باشند (جزء «۲» بند «۷»)؛
- اجازه به به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران جهت سپرده‌گذاری حداقل معادل مبلغ سه‌میلیارد و پانصد میلیون (۳,۵۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار نزد بانک‌های تخصصی به این منظور که بانک‌های عامل و با معرفی وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت جهاد کشاورزی در قالب تأمین سرمایه در گردش واحدهای تولیدی بخش غیردولتی به مصرف برسد (جزء «۳» بند «۷»)؛
- کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی عامل موظفند (درصورت درخواست متقاضی) متناسب با بازپرداخت هر بخش از تسهیلات پرداختی به واحدهای تولیدی نسبت به آزادسازی وثیقه‌های

مازاد و یا تبدیل وثیقه مناسب به میزان باقیمانده تسهیلات حسب درخواست اقدام نمایند (جزء «٤» بند «۷»)؛

- به‌منظور کاهش هزینه‌های تأمین مالی و تسهیل در سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید و ایجاد اشتغال، به دستگاه‌های اجرائی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۵) قانون محاسبات عمومی کشور اجازه داده می‌شود در صورت درخواست متقاضی به‌جای دریافت وجه نقد، ضمانتنامه بانکی و یا سایر اسناد تجاری (به استثنای چک) و سایر اوراق بهادار و یا سایر اسناد با ارزش معتبر و یا بخشی نقد و مابقی اقساط، به‌نحوی‌که در موارد مربوط به درآمدهای عمومی تضمین لازم برای وصول وجه تا بهمن ماه سال جاری اخذ گردد، دریافت نمایند (جزء «۵» بند «۷»)؛
- کلیه بانک‌ها ومؤسسات مالی و اعتباری موظفند در گشایش اعتبار اسنادی مواد اولیه و کالاهای سرمایه‌ای واسطه‌ای، ده‌درصد (۱۰٪) به‌صورت نقد و مابقی را پس از حمل کالا و تحویل اسناد دریافت نمایند (جزء «٦» بند «۷»)؛
- دریافت وکالت بلاعزل از تسهیلات گیرندگان بابت وثیقه‌های در رهن بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی ممنوع می‌باشد و وثیقه‌گیرندگان موظفند فقط در قالب قراردادهای منعقده نسبت به اجراء گذاشتن وثیقه‌ها، عمل نمایند (جزء «۷» بند «۷»)؛
- به شرکت‌های تابعه و وابسته وزارتخانه‌های نفت، نیرو، راه و شهرسازی و صنعت، معدن و تجارت اجازه داده می‌شود بدهی‌های قانونی خود به اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی را تا سقف بیست‌هزار میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال با اعلام وزیر مربوطه و تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی (سازمان حسابرسی) بدهی همان اشخاص بابت اقساط واگذاری و یا بدهی به سازمان مالیاتی تسویه و یا تهاتر نماید. تهاتر مربوط به مالیات منوط به تصویب دولت است (جزء «۸» بند «۷»)؛
- به دولت اجازه داده می‌شود نسبت به جبران زیان اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی واردکننده یا صادرکننده کالا ناشی از اعمال سیاست‌های قیمت‌گذاری توسط دستگاه‌های اجرائی یا دولت در سنوات قبل،

از محل بودجه عمومی و نیز ردیف‌های اصلی و متفرقه دستگاه‌های مربوط اقدام نماید. در اجرای این بند استفاده از منابع داخلی دستگاه‌های اجرائی مجاز است (بند «۱۰»)؛

- سه درصد (۳٪) از سپرده بانک‌ها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به بانک‌های تخصصی صنعت و معدن و کشاورزی برای پرداخت تسهیلات طرح‌های دارای توجیه فنی اقتصادی تخصیص می‌یابد (بند «۱۶»)؛
- به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اجازه داده می‌شود به‌منظور افزایش سهم تسهیلات ارزی بخش غیردولتی مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار در بانک‌های عامل و یا بانک‌های خارجی سپرده‌گذاری نماید (زیر جزء «۱» جزء «۱» بند «۲۴»)؛
- وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلفند حداقل ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار خط اعتباری از خارج از کشور جهت تأمین مالی سرمایه‌گذاری بخش‌های غیردولتی فراهم نمایند (زیر جزء «۲» جزء «۱» بند «۲۴»)؛
- اجازه تسویه و تهاتر مطالبات و دیون دولت و دستگاه‌های اجرائی و شرکت‌های دولتی وابسته و تابعه آنها به پیمانکاران، مشاوران، سازندگان تجهیزات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، فروشندگان برق بخش خصوصی و اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی از محل فروش سهام، سهم‌الشرکه، اموال، دارایی‌ها و حقوق مالی و نیروگاه‌های متعلق به دولت و مؤسسات و شرکت‌های دولتی تابعه و وابسته (جزء «۳» بند «۲۴»)؛
- به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی دارای مجوز از بانک مرکزی موظفند با درخواست متقاضی و پس از تأیید هیأت مدیره بانک، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند را برای یک‌بار و تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید

گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین با تأیید هیأت مدیره مذکور جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشیده شود به‌نحوی که در این موارد تفاوتی میان سود قبل و پس از سررسید وجود نداشته باشد. چنانچه اشخاص حقیقی یا حقوقی برای تسویه بدهی‌های معوق خود به بانک‌های عامل مراجعه ننمایند به هیأت مدیره بانک‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت قوانین و مقررات برای مطالبات بیش از پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال خود از سایر اموال منقول و غیرمنقول آنان مازاد بر وثایق تحویلی به بانک‌ها با حکم مراجع قضائی اقدام نمایند (بند «۲۹»)؛

- افزایش سرمایه بنگاه‌های اقتصادی ناشی از تجدید ارزیابی دارایی‌های آنها، از شمول مالیات معاف است مشروط بر آن‌که متعاقب آن به نسبت استهلاک دارایی مربوطه و یا در زمان فروش، مبنای محاسبه مالیات اصلاح گردد و بنگاه یادشده طی پنج سال اخیر تجدید ارزیابی نشده باشد (بند «۳۹»)؛

علاوه بر احکام قانونی فوق که در سال ۱۳۹۱ لازم اجرا است، راهکارهای دیگری می‌توان اتخاذ کرد که می‌توانند موجب حل مشکلات بانکی و ارزی بخش صنعت شوند.

الف) راهکارهای کوتاه‌مدت (قابل اجرا در سال ۱۳۹۱)

- افزایش سرمایه بانک‌ها به‌منظور افزایش منابع و قدرت وام‌دهی آنان؛
- بازپرداخت بدهی دولت به بانک‌ها به‌منظور افزایش منابع و قدرت وام‌دهی آنان؛
- بازپرداخت بدهی دولت به پیمانکاران و تولیدکنندگان به‌منظور افزایش توان مالی آنها؛
- اتخاذ سیاست‌های پولی و ارزی سازگار به‌منظورکاهش بی‌ثباتی در بازار ارز؛
- کاهش سرکوب قیمتی بنگاه‌ها به‌منظور فراهم شدن بستر قیمت‌گذاری براساس شرایط تورمی و قیمت تمام شده؛
- ارائه ابزارهای مناسب با شرایط تحریمی کشور برای انجام پرداخت‌ها در مبادلات بین‌المللی توسط شبکه بانکی؛

- طراحی و ارائه ابزارهای مالی پوششی توسط شبکه بانکی برای کاهش ریسک‌های ناشی از نوسانات ارزی؛
- ارائه بسته سیاست ارزی برای سال ۱۳۹۱ و ثبات در اجرای آن؛

ب) راهکارهای بلندمدت

- ایجاد و راه‌اندازی صندوق مالی با کارکرد تامین مالی و ضمانت توسط تشکل‌های صنعتی؛ صندوق مالی بخش صنعت می‌تواند سه کارکرد داشته باشد: نخست، با تجهیز منابع از داخل بخش و برون بخش (از دولت، بانک‌ها و سایر نهادهای پولی غیربانکی) امکان تامین مالی اعضای صندوق را فراهم کند؛ دوم، ایفای نقش ضامن واحدهای صنعتی برای بانک‌ها را بکند؛ و سوم، به واحدهای صنعتی از طریق ارزیابی شایستگی اعتباری و تحلیل قدرت نقدینگی آنها مشاوره مالی ارائه کند. تاسیس صندوق تأمین مالی صنعت ضمن این‌که هیچ‌گونه منع قانونی ندارد، بلکه به موجب قانون توسعهٔ ابزارها و نهادهای مالی جدید مصوب آذر ۱۳۸۸ ایجاد و گسترش نهادها و ابزارهای مالی مورد حمایت است. از طرف دیگر به‌موجب ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب دی ۱۳۸۳ برای تأسیس صندوق مالی لازم است از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مجوز فعالیت دریافت شود.
- تبدیل به اوراق کردن دارایی‌های واحدهای صنعتی به‌منظور ارائه به سرمایه‌گذاران بازار سرمایه؛
- تشویق و ترغیب واحدهای بزرگ صنعتی به انتشار اوراق مشارکت قابل تبدیل به سهم؛
- بازنگری در قوانین و مقررات پرداخت تسهیلات و وثایق و تدوین مقررات جامع و یکسان و الزام‌آور برای پرداخت تسهیلات؛
- بازنگری در قوانین و مقررات اعتبارات اسنادی و تدوین مقررات جامع و یکسان و الزام‌آور برای نحوه گشایش اعتبارات اسنادی؛

۲. مشکلات ارزی بخش صنعت

با توجه به تحریم‌های شدید فعلی، شبکه بانکی کشور تاکنون انعطاف‌پذیری لازم را برای مواجهه با این تحریم‌ها نشان نداده است و ابزارهای مناسب برای نقل و انتقال ارز و پرداخت‌های بین‌المللی فراه نکرده است.

در فقدان چنین سازوکاری، بنگاه‌ها با اقدامات فردی خود را در معرض ریسک‌ها و زیان‌های فراوانی قرار داده‌اند.

۲ـ۱. مشکلات مرتبط با اعتبارات اسنادی

- عدم انعطاف‌پذیری مقررات اعتبارات اسنادی متناسب با شرایط فعلی تحریم بانکی و اقتصادی کشور. به‌عنوان مثال؛ با توجه به محدودیت‌های اعمال شده و احتمال عدم امکان اجازه حمل کالای تولیدی در زمان تحویل کالا، فروشندگان خارجی درخواست درج شرایط پرداخت بهای کالا در مقابل ارایه رسید انبار در مبدا حمل را می‌نمایند، یعنی بدون اینکه کالا حمل شود وجه آن به فروشنده پرداخت گردد. ولی از آنجاکه انجام اصلاحات مزبور به دلیل محدودیت‌های قانونی اعمال شده توسط بانک مرکزی ایران در متن اعتبارات اسنادی گشایش شده امکان‌پذیر نمی‌باشد، این امر موجب بروز مشکلات عدیده‌ای در تامین کالا و قطعات و بالا رفتن ریسک تحویل کالا می‌گردد.
- افزایش پیش‌پرداخت برای گشایش اعتبار اسنادی از ۱۰ درصد به ۲۰ درصد در سال گذشته (آذر ۱۳۹۰) موجب از دسترس خارج شدن وجوه نقد در اختیار بنگاه‌ها و ورود آن به شبکه بانکی شده است. چنین سیاستی نیاز بنگاه‌ها به دریافت تسهیلات از شبکه بانکی را افزایش می‌دهد.
- فقدان مقررات جامع در رابطه با گشایش اعتبار اسنادی در شبکه بانکی کشور موجب شده است که بانک‌ها حسب نوع و ارزش کالای وارداتی اسنادی را درخواست کنند که ضرورتی به ارائه آن توسط فروشنده وجود ندارد[۱]. این امر تنها موجب ایجاد بوروکراسی‌های پیچیده و اتلاف وقت و ایجاد هزینه برای واردات می‌شود.
- عدم همکاری و انعطاف‌پذیری بانک مرکزی با شرایط پیشنهادی شرکت‌های خارجی برای فروش محصولاتشان به شرکت‌های ایرانی موجب شده است که امکان واردات برخی از ماشین‌آلات و مواد اولیه برای بنگاه‌ها فراهم نشود. به‌عنوان مثال؛ بعضی از بانک‌های خارجی مایلند ماشین‌آلات را تا مدت ۸ سال

۱ مانند Freight Invoice و Carrier Certificate

با بهره ۳/۵ درصد تحویل نمایند و یا بعضی از شرکت‌های طرف معامله شرکت‌های ایرانی حاضر به دریافت برات هستند و یا به‌صورت اعتبارات اسنادی ۱/۵ ساله مواد اولیه را تحویل دهند.

- عدم بیمه گشایش اعتبارات اسنادی از سوی بانک‌ها از مشکلات دیگر تولیدکنندگان و واردکنندگان مواد اولیه است. این امر باعث شده است تا اعتمادی به تحویل کالای صنعتی نباشد.

۲ـ۲. مشکلات مرتبط با دریافت تسهیلات ارزی

- فرایند طولانی دریافت تسهیلات ارزی از شبکه بانکی و سخت‌گیری در اعطای آن موجب ایجاد فشار تامین مالی بر بنگاه‌های بزرگ شده است.

۲ـ۳. سایر مشکلات مرتبط با امور ارزی

- با توجه به نوسانات نرخ ارز، شبکه بانکی ایران تاکنون نتوانسته است ابزارهای مالی مناسب (از جمله هجینگ[۱] ارز) برای پوشش نوسانات ارزی ارائه کند.
- عدم ثبات در مقررات ارزی (مانند تغییر ارز واردات از دلار به یورو) موجب تحمیل هزینه مالی به بنگاه‌ها شده است. مبنا قراردادن یورو، زیان قابل ملاحظه‌ای در بخش صادرات ایجاد کرده است چراکه فروش محصولات بر پایه دلار است و انتقال وجه بر پایه یورو انجام می‌شود که باید تفاوت قابل ملاحظه در تبدیل دلار به یورو پرداخت شود.

۱. Hedging

بخش پنجم: مشکلات ناشی از قانون کار

قانون کار جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳٦۲ تهیه و در سال ۱۳٦٤ لایحه آن تحت عنوان لایحه کار به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و پس از اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان در نهایت در سال ۱۳٦۹ به‌وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رسید.

برخی از مشکلاتی که قانون کار واحدهای اقتصادی و فضای کسب‌وکار به‌وجود آورده است عبارتند از:

۱. گستردگی شمول قانون کار

به‌طوری که ملاحظه می‌شود حیطه قانون کار بسیار گسترده، وسیع است. ماده (۱) قانون مذکور مقرر می‌دارد: «کلیه کارفرمایان، کارگران، کارگاه‌ها، مؤسسات تولیدی، صنعتی، خدماتی و کشاورزی مکلف به تبعیت از این قانون می‌باشند». این ماده به‌خوبی نشان می‌دهد که کلیه مؤسسات بدون توجه به اختلاف در شرایط کار و نوع فعالیت و کارگران شاغل در آن مشمول قانون کار هستند.

برای مثال بخش کشاورزی از جنبه‌های مختلف مانند مدت کار، تعطیلات و مرخصی‌ها، مزد، محل کار، ابزار کار، پراکندگی و گسترش زمینه کار با کارهای صنعتی و خدماتی متفاوت است.

محل کار کارهای صنعتی و کشاورزی کاملاً متفاوت است. کارگران صنعتی معمولاً در محلی محدود ـ کارگاه ـ زیر یک سقف به‌کار اشتغال دارند و حال آنکه کارگران کشاورزی در مزارع، کشتزارها و باغ‌ها مشغول به‌کار هستند و مدت کار روزانه آنها به نوع کار فصل محصول و وضع جوی بستگی دارد و سردی و گرمی هوا، درصورتی که انجام کار ضرورت یابد در کار کارگران کشاورزی تأثیری ندارد و ممکن است تمام مدت روز و پاسی از شب را در مزارع به‌کار بپردازند. همچنین استفاده از تعطیلات و مرخصی‌ها به‌وسیله کارگران کشاورز به کاشت و داشت و برداشت محصول بستگی دارد.

در زمینه مزد و حقوق نیز در مورد دو گروه کارگران تفاوت بسیار وجود دارد زیرا کارگران صنعتی از مزدی معین که به‌موجب نهادهای مشخصی تعیین می‌شود استفاده می‌کنند. حال آنکه کارگران کشاورزی تابع عرف و

سنت بوده و معمولاً از مقررات فوق تبعیت نمی‌شود.

علاوه‌بر تفاوت در طبیعت کاری که دو گروه کارگر انجام می‌دهند. مقررات ماده (۱) فوق‌الذکر شامل کارگاه‌های با تعداد اندکی کارگر و کارگاه‌هایی که دارای کارگران بسیار می‌باشند نیز می‌شود، چون در آغاز ماده گفته شده «کلیه ... و لذا کارگاه‌ها بدون توجه به تعداد کارگرانشان همگی مشمول قانون کار می‌شوند» و حال آنکه اجرای قانون برای بسیاری از واحدها که دارای تعداد اندکی (مثلاً ۱۰ نفر) کارگر هستند مشکل است و اجرای بخشی از مقررات قانون کار در این کارگاه‌ها امکان‌پذیر نیست و به همین لحاظ است که مواد (۱۸۸)، (۱۸۹)، (۱۹۰) و (۱۹۱) قانون کار حاوی مقرراتی است که برخی از گروه‌ها و صنوف کارگران و کارگاه‌ها را از شمول تمام یا برخی از مقررات قانون معاف داشته و مقرر کرده است که آیین‌نامه جداگانه‌ای برای این گروه‌ها وضع شود ولی باید خاطرنشان ساخت که بعضاً آیین‌نامه تصویب نگردیده و یا تصویب شده و اجرا نشده است.

۲. الزامات یک‌سویه برای کارفرمایان

بررسی مواد قانون کار نشان می‌دهد که در بسیاری از زمینه‌های مرتبط با اجرای قانون کار، الزامات و تکالیفی برای کارفرمایان و مدیران در قانون پیش‌بینی شده است، ولی کمتر وظیفه و مسئولیتی برای کارگران پیش‌بینی شده است. ظاهراً برای کارگران فقط حضور به‌موقع در سرکار تنها وظیفه به‌شمار می‌رود. به‌ویژه در فصل یازدهم که مجازات‌هایی برای تخلف از اجرای قانون کار پیش‌بینی شده است، سخنی در مورد کارگران نیست. چنان‌که به‌طور کلی از ۲۰۳ ماده قانون کار در حدود ۱۰۰ ماده قانون کار به تعیین تکالیف و وظایفی برای کارفرمایان اختصاص یافته است و این امر مشکلات بسیاری برای کارفرمایان از یک‌سو و سوءاستفاده کارگران از سوی دیگر به‌وجود آورده است.

کارفرما در هر شرایطی از جمله بدون توجه به امکانات درآمدی واحد تولید، مکلف به تأدیه هر تاوانی به کارگر است ولو آنکه به توقف و ورشکستگی و انهدام سرمایه‌گذاری تولیدی منجر شود (عدم شناخت از شرایط واقعی، امکانات و محدودیتهای بنگاههای تولیدی)

۳. محدودیت در اعمال مدیریت

قانون کار باید ضمن حمایت از شاغلین، فضای لازم را برای اعمال مدیریت فراهم آورد. این ضرورت در بخش صنعت که عامل مدیریت پیش از سایر بخش‌ها در آن نقش دارد ملموس‌تر است. بدین ترتیب قانون باید واجد چنان شرایطی باشد که روند عادی کار را در صنعت امکان‌پذیر سازد و در عین حال بهره‌وری و بازدهی کار واحد صنعتی را از نظر سرمایه‌گذاری افزایش دهد.

در قانون کار در بسیاری موارد اجازه اعمال مدیریت از سوی مدیران و کارفرمایان چنان‌که باید مورد توجه قرار نگرفته است و متقابلاً نیروی انسانی از امتیازات و اختیارات بسیار برخوردار شده‌اند. در ارتباط با موضوع فوق مواردی به شرح زیر اشاره می‌شود:

۱-۳. تغییر حقوقی در وضع مالکیت و محدودیت‌های آن

ماده (۱۲) قانون کار مقرر می‌دارد: «هر نوع تغییر حقوقی در وضع مالکیت کارگاه ... در رابطه با قرارداد کارگرانی که قراردادشان قطعیت یافته مؤثر نمی‌باشد و کارفرمای جدید قائم‌مقام تعهدات و حقوق کارفرمای سابق خواهد بود» مفهوم این ماده آن است که کارفرمای جدید کلیه تعهدات کارفرمای قبلی را اجرا خواهد کرد و هرگونه تغییر در خط تولید و استفاده از تکنولوژی جدید یا لزوماً تغییر تولید باید با توجه به شرط فوق باشد و کارفرمای جدید حق هیچ‌گونه تغییر در مزد و حقوق و شرایط کار کارگران حتی درصورتی‌که مصالح کارخانه ایجاب کند ندارد. به‌طوری که ملاحظه می‌شود کارفرما یا مدیریت جدید نمی‌تواند براساس علاقه خود و مصالح کارگاه تغییری در وضع کارگاه بدهد. بدین طریق قانون حق هرگونه تصمیم‌گیری در زمینه تغییر تولید، تغییر شغل و تبدیل وضعیت کارگاه را از کارفرمای جدید سلب کرده و انگیزه سرمایه‌گذاری و به‌کارگیری تکنولوژی جایگزین را از میان برده است.

۲-۳. خاتمه قرارداد کار

در قانون کار در ماده (۲۱) موارد امکان خاتمه قرارداد احضا شده و یکی از این موارد استعفای کارگر است و تبصره ماده (۲۱) چنین مقرر می‌دارد:کارگری که استعفا می‌کند موظف است یک ماه به‌کار خود ادامه دهد و

ضمناً استعفای خود را کتباً به کارفرما اعلام دارد. به‌طوری که ملاحظه می‌شود کارگر حق استعفا دارد و نیازی به موافقت کارفرما نیست و اگر از استعفا منصرف شد می‌تواند به‌کار باز گردد ولی کارفرما از چنین حقوقی بی‌بهره است.

۳-۳. فسخ قرارداد کار

در قانون کار، در ماده (۲۵) قانون مقرر داشته است «هرگاه قرارداد کار برای مدت موقت یا برای انجام کار معین منعقد شده باشد هیچ‌یک از طرفین به تنهایی حق فسخ قرارداد را ندارد» این ممنوعیت از سوی کارفرما رعایت می‌گردد و مراجع حل اختلاف نیز آن را پیگیری می‌کنند، ولی کارگر هر زمان که بخواهد می‌تواند کار خود را ترک گوید و هیچ عاملی نمی‌تواند از این تصمیم جلوگیری به عمل آورد.

ماده دیگر در زمینه فسخ قرارداد کار، ماده (۲۷) قانون کار است که به کارفرما اجازه فسخ قرارداد کار را داده است، ولی این مجوز مشروط به شرایطی است که عملاً انجام آن امکان‌پذیر نیست، زیرا فسخ قرارداد به‌وسیله کارفرما منوط به موافقت شورای اسلامی کار است و شورا نیز کمتر با این امر موافقت می‌نماید.

٤-۳. عدم امکان تغییر شرایط کار

ماده (٢٦) قانون کار هر نوع تغییر عمده شرایط کار که برخلاف عرف معمول کارگاه و یا محل کار باشد پس از اعلام موافقت کتبی اداره کار و امور اجتماعی محل، قابل اجراست و حال آنکه ممکن است شرایط و اوضاع و احوال ایجاب کند که در شرایط کار کارگران از جمله نوبت کاری، شب‌کاری، روزکاری، نوع کار و محل کار تغییراتی حاصل شود. بدین ترتیب هرگاه کارفرما و مدیریت درصدد برآید بنابر مصالح کارگاه در شرایط کار بعضی از کارگران تغییری بدهد قادر نخواهد بود و تنها مراجع حل اختلاف در این زمینه رأی خواهند داد و در این زمینه در نظرات کارشناسان وزارت کار و امور اجتماعی اختلاف وجود دارد.

۵-۳. تعلیق قرارداد کار

تعلیق قرارداد کار عبارت است از حالتی که در اثر شرایط و اوضاع احوال خاصی امکان اشتغال کارگر به‌کار امکان‌پذیر نباشد مانند مورد مرخصی بدون حقوق، رفتن به خدمت وظیفه عمومی، شرایط جوی، زلزله و سیل

که امکان کار را مختل سازد یا توقیف کارگر به سبب عمل خود وی یا شکایت کارفرما که در هر دو حال منجر به محکومیت وی نگردد و... .

در همه حالات فوق قرارداد به حال تعلیق درمی‌آید و پس از رفع آن حالت و مراجعه کارگر به‌کار، کارفرما ملزم به پذیرش وی است.

حال اگر در طی غیبت کارگر و تعلیق قرارداد وی شرایط و اوضاع احوال به‌نحوی تغییر یابد که نیازی به کارگران نباشد یا طی مدت مذکور کارگر دیگری، استخدام شده باشد تکلیف مدیریت چیست، مسئله‌ای است که مشکل بزرگی برای کارفرما ایجاد می‌کند.

٤. افزایش هزینه نیروی انسانی

منظور این است که موارد پرداخت از سوی کارفرما به کارگر به‌قدری افزایش یافته که موجب افزایش نیروی انسانی در برابر هزینه تولید شده است. این افزایش ناشی از مقررات قانونی مانند حق سنوات کارگر در موارد استعفا، ازکارافتادگی، اخراج و فوت و نیز حق مسکن، خواروبار، حق اولاد، پاداش پایان کار و پرداخت‌هایی نظیر اضافه‌کاری، شب‌کاری و نوبت کاری و سرانجام خدمات رفاهی و اجتماعی از قبیل حق بیمه سهم کارفرما، فضاهای ورزشی، تأمین وسایل نقلیه مراکز نگاهداری کودکان است. به‌طوری کلی به‌جز مزد کارگر قریب ٤٢ عنوان پرداخت مستقیم و غیرمستقیم به کارگر وجود دارد که موجب افزایش هزینه نیروی انسانی می‌شود.

٥. کاهش مدت کار

مدت کار هفتگی کارگران ٤٤ ساعت است و در کنار آن ٣٠ روز مرخصی استحقاقی و ٢٥ روز تعطیلات رسمی و مرخصی استعلاجی زنان به‌هنگام زایمان به مدت ٦ ماه، اعطای مرخصی ٣ روزه در موارد ضروری و سایر مرخصی‌های استعلاجی به مدت نامعین سبب شده است که مدت کار کارگران به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد و این خود موجب کاهش بهره‌وری کارگران می‌شود و به کارگران و کارفرما و در نتیجه به اقتصاد کارگر زیان وارد خواهد کرد.

٦. امنیت شغلی کارگران

تفکر غالب در محیط کار آن است که هنگامی که کارگر و کارفرما قراردادی منعقد می‌کنند. این قرارداد و رابطه کار ناشی از آن باید تا بازنشستگی کارگر ادامه یابد و هیچ شرایطی نباید موجب فسخ قرارداد شود و بسیاری از اختلافات بین کارگران و شورای اسلامی کار وزارت کار و امور اجتماعی از یک‌سو و کارفرمایان و مدیران واحدهای اقتصادی از سوی دیگر ناشی از این تفکر در تعریف امنیت شغلی کارگران است.

ولی در بسیاری از کشورهای جهان قرارداد کار به‌نحوی تنظیم می‌شود که کارگر و کارفرما هر زمان که ضرورت ایجاب کند می‌توانند آن را فسخ کنند و هیچ‌گاه این امر را با امنیت شغلی کارگر مرتبط نمی‌سازند، زیرا وجود صندوق‌های رفاهی و بیمه بیکاری و غیره به کارگر امکان می‌دهد از مزایای ایام بیکاری استفاده کنند تا کار دیگری بیابند.

وانگهی باید خاطرنشان ساخت امنیت شغلی را از طریق قانون نمی‌توان تأمین کرد بلکه کارگران در اثر استمرار در یک شغل و مسئولیت‌پذیری در انجام کارهای فنی با رموز و فنون آن کار آشنا می‌شوند و به تخصص و مهارت بیشتری دست می‌یابند و از این طریق نیاز کارفرما به این کارگر بیشتر شده و امنیت شغلی وی افزون‌تر می‌شود و کارفرما جز در موارد خاص و شرایط اقتصادی ویژه علاقه‌ای به از دست دادن چنین کارگرانی ندارد.

مع‌ذلک ممکن است کارگری سال‌های متمادی در واحدی به‌کار اشتغال داشته و تخصص و مهارت لازم نیز اندوخته باشد، ولی رفتار و اخلاق وی در کار و حسن همجواری با دیگر کارگران مانع ادامه کار وی شود و با دریافت حقوق و مزایای مترتبه ملزم به ترک کار شود.

بنابراین شرایطی که موجب امنیت شغلی کارگر می‌شود به‌نحوه فعالیت و کنش کارگر ارتباط بسیاری دارد.نکته پایانی اینکه در فقه اسلام تعیین مدت قرارداد الزامی است و تعیین مدت کار یکی از شرایط قرارداد است و هرگاه در قرارداد مدت تعیین نشود ضابطه پرداخت مزد می‌تواند به‌عنوان مدت کار تلقی شود یعنی یک هفته، پانزده روز یا ماهانه که مزد کارگر پرداخت می‌شود مدت کار نیز همان است.

در کشور ما با عنایت به ماده (۷) قانون کار و تبصره‌های آن قرارداد می‌تواند دائمی و موقت باشد، ولی در حال

حاضر با عنایت به بخش‌نامه مورخ ۱۳۷۳/۱۲/۱۵ وزارت کار و امور اجتماعی قراردادهای کار عمدتاً قرارداد موقت هستند که پس از پایان مدت، قابل فسخ می‌باشند و این امر مورد اعتراض تشکل‌های کارگری است.

۷. تشکل‌های کارگری ـ شورای اسلامی کار

یکی از موارد عدم امکان اعمال مدیریت در بنگاه‌های اقتصادی وجود تشکل‌های کارگری، به‌ویژه شوراهای اسلامی کار است، زیرا در قانون شورای اسلامی کار و قانون کار وظایف و اختیاراتی برای این شوراها پیش‌بینی شده است که از صورت تشکل‌های کارگری در دیگر کشورهای جهانی خارج شده و به‌صورت مدیریت دوگانه درآمده است و با وجودی که از مفهوم شورا، نهادی مشورت‌دهنده مستفاد می‌شود ولی در قوانین یاد شده اختیاراتی برای آنها پیش‌بینی شده است که آنها را به‌صورت عامل منعکس‌کننده انتظارات و توقعات کارگران در آورده و در واقع نوعی اهرم فشار ایجاد کرده است.

علاوه‌بر شوراهای اسلامی کار و نهادهایی نظیر انجمن اسلامی، بسیج کارگاه‌ها و شرکت‌های تعاونی از جمله نهادهایی هستند که نه تنها با مدیریت‌ها همگامی ندارند، بلکه مشکلاتی نیز در روند عادی فعالیت واحدهای اقتصادی ایجاد می‌کنند.

۸- مجازات مدیران

- مواد مربوط به فصل حل اختلاف که مقرر میدارد:

در صورت وقوع اختلاف بین کارگر و کارفرما اختلاف در مرحله اول از طریق سازش مستقیم بین کارگر و کارفرما یا نمایندگان آنها حل و فصل می‌شود، در غیر این صورت از طریق هیئت‌های تشخیص و حل اختلاف حل و فصل خواهد شد.

مشکلاتی که از لحاظ مراجع حل اختلاف می‌توان ذکر کرد عبارتند از:

۱ اعضای هیئت‌ها اعم از هیئت تشخیص یا حل اختلاف از سطح آموزش لازم برای درک مفاهیم حقوقی قوانین کار و دیگر قوانین برخوردار نیستند.

۲ محیط این هیئت‌ها محیطی حقوقی نیست.

۳ -نماینـــدگان حاضـــر در جلســـات هیئـــت، نماینـــده واقعـــی گـــروه خـــود نیســـتند و اکثـــراً در جلسات‌حاضرنمی‌شوند.

٤ -وجـود نماینـده وزارت کـار و امـور اجتمـاعی موجـب حاکمیـت وی در جلسـات شـده و در واقـع اوست که جلسه را به اتخاذ تصمیمی هدایت می‌کند.

٥ -وابستگی دادرسـی کـار بـه وزارت کـار و امـور اجتمـاعی بـا تفکـر طرفـداری از کـارگران غالبـاً موجـب صدور آرایی می‌گردد که شدیداً به زیان کارفرماست.

٦ -مـــوادی از فصـــل جـــرایم مجازاتهـــا: مـــواد ۱۷۹، ۱۷۸، ۱۷۷، ۱۷۵، ۱۷۲ و ۱۸۰ در مـــوادی از فصـــل یـازدهم تحـت عنـوان فـوق مجازاتهـایی از قبیـل جریمـه و زنـدان بـرای کارفرمایـان پـیش‌بینـی گردیـده است که نهایتاً از نظر اجتماعی – اخلاقی به زیان کارفریان و اقتصاد و تولید کشور می‌باشد.

-فصـل یـازدهم قـانون کـار بـه مجـازات مـدیران و کارفرمایـان اشـاره دارد در ایـن فصـل مجـازات‌هـای مختلفـی بـرای تخلـف از برخـی مـوارد قـانونی پـیش‌بینـی گردیـده اسـت. ایـن مجـازات‌هـا بـه عنـوان ضـمانت اجرایـی مقـررات پـیش‌بینـی شـده در قـانون مـی‌باشـد. ولـی در فصـل مـذکور هـیچ بحثـی در مورد کـارگران نیسـت. حـال آنکـه تجربـه ثابـت کـرده اسـت کـه بایـد بـرای هـر دو طـرف (کـارگران و کارفرمایـان) مجازاتهـایی بـه طـور یکسـان در نظـر گرفتـه شـود تـا بـه وظـایف و تعهـدات خـود عمـل نمایند. به عنوان مثال در مـاده ۱۸٤ قـانون کـار مسـئولیت جزایـی صـدمه بـه کـارگران متوجـه مـدیرعامل اسـت و در بسـیاری از کارخانجـات مـدیرعامل سـهامدار شـرکت نبـوده و بـرای مـدتی مسـئولیت بـه او محول می‌شود.

۹- مواد ۱٤۹ تا ۱٥٥ در مورد خدمات رفاهی

مـواد مـذکور در مـوارد زیـر وظـایفی بـرای کارفرمـا پـیش‌بینـی کـرده اسـت.سـاختن خانـه‌هـای شخصـی مناسب، مقررات خاص بـرای مـاه رمضـان- سـه وعـده غـذای ارزان قیمـت، سـرویس آمـد و رفـت، فـراهم آوردن فضای ورزشی مناسب، تسهیلات لازم برای شرکتهای تعاونی و سواد آموزی کارگران.

مشکل مهم این مواد عبارتست از:

اولاً: انجام بسیاری از وظایف فوق به کارفرما ارتباطی ندارد و مراجع دیگری باید آن را انجام دهند مانند ورزش، سوادآموزی، مسکن.

ثانیاً: این وظایف هزینه سنگینی برای کارفرما ایجاد می‌کند. چنانکه در مواردی کارفرما قادر به ادامه کار نیست.

بخش ششم :مشکلات حوزه تأمین اجتماعی

قانون تامین اجتماعی و سازمان تامین اجتماعی از جمله اثرگذارترین نهادهایی هستند که می توانند نقش مهمی در امنیت اجتماعی نیروی کار که از جمله مهمترین مسایل کارگران و کارفرمایان و همچنین صیانت از نیروی کار می باشد ایفا کند.

سازمان تامین اجتماعی همزمان با تصویب قانون تامین اجتماعی مصوب سال ۱۳۵٤، فعالیت خود را آغاز نهاده و قانون مذکور نیز به مرحله اجرا نهاده شده است و طی مدت ۳۲ سال اجرا هر چند تغییرات و اصلاحات جزیی در قانون و همچنین ساختار سازمان بعمل آمده ولی با توجه به تغییرات و دگرگونی هایی که از لحاظ اقتصادی- اجتماعی در کشور رخ داده و ضرورت های جدیدی رخ نموده و گروههای زیادی از نیروی انسانی از بخش کشاورزی بسوی صنعت و خدمات روی آورده اند و مقتضیات جدیدی برای تغییر اساسی برخی از قوانین بوجود آورده معذلک این قانون دستخوش تغییرات و اصلاحات مورد نیاز نگردیده و ساختار سازمان نیز به همان شکل باقی مانده است به همین لحاظ این قانون نه تنها پاسخگوی نیازهای کشور نیست بلکه بعضا" موانعی در راه تولید و سرمایه گذاری پدید می آورد. بدین لحاظ ضرورت ایجاب می‌کند که قانون مذکور مورد بازنگری قرار گیرد و ساختار سازمان نیز اصلاح شود ذیلا" مشکلات و موانع موجود مورد بررسی قرار می گیرد.

۱. عدم اجرای برخی از مواد قانون تأمین اجتماعی

هدف قانون تأمین اجتماعی فراهم آوردن امکانات مربوط به اعطای خدمات پیش‌بینی شده در قانون جهت بیمه‌شدگان است و در این راه هیچ عاملی نباید بتواند مانعی ایجاد کند. ولی مواردی در قانون تأمین اجتماعی در جهت تأمین حقوق بیمه‌شدگان از سوی مجریان امر اجرا نمی‌شود. این موارد عبارت‌اند از:

ماده (۳٦) قانون

این ماده مقرر می‌دارد: کارفرما مسئول پرداخت حق بیمه سهم خود و بیمه شده به سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد و مکلف است در مواقع پرداخت مزد یا حقوق و مزایا سهم بیمه شده را کسر نموده و سهم خود را بدان افزوده به سازمان تأدیه نماید. درصورتی که کارفرما از کسر حق بیمه سهم بیمه شده خودداری کند شخصاً مسئول پرداخت آن خواهد بود تأخیر کارفرما در پرداخت حق بیمه یا عدم پرداخت آن رافع مسئولیت و تعهدات سازمان در مقابل بیمه شده نخواهد بود.

موضوع کاملاً روشن است عدم پرداخت حق بیمه سبب نخواهد شد که سازمان وظایف خود را در قبال بیمه شده انجام ندهد.

ولی عملاً این ماده از سوی سازمان اجرا نمی‌شود بدین ترتیب که در قبال عدم پرداخت حق بیمه سازمان از تأمین اعتبار دفتر بیمه کارگران بیمه شده خودداری می‌کند و در نتیجه پزشک و بیمارستان از پذیرش و معالجه بیمار بیمه شده امتناع می‌کند و این خود مشکلاتی برای بنگاه اقتصادی ایجاد می‌کند.

ماده (۳۹)

این ماده مقرر می‌دارد: کارفرما مکلف است حق بیمه مربوط به هر ماه را حداکثر تا آخرین روز ماه بعد به سازمان بپردازد ... سازمان حداکثر ظرف ٦ ماه از تاریخ دریافت صورت مزد، اسناد و مدارک کارفرما را مورد رسیدگی قرار داده و درصورت مشاهده نقص یا اختلاف یا مغایرت به شرح ماده (۱۰۰) این قانون اقدام و مابه‌التفاوت را وصول می‌نماید.

این ماده نیز از سوی سازمان تأمین اجتماعی اجرا نمی‌شود، بلکه هر از چند گاهی بازرسان و مأمورین حسابرسی سازمان به بنگاه اقتصادی مراجعه و با بررسی اوراق و مدارک مالی آن واحد مبالغی تحت عنوان نتیجه حسابرسی تعیین و به کارفرما اعلام می‌دارند و برای اینکه کارفرما با مسئولان مربوط همکاری کند ماده (٤٧) قانون تأمین اجتماعی چنین مقرر می‌دارد: کارفرمایان مکلفند صورت مزد و حقوق و مزایای بیمه‌شدگان همچنین دفاتر و مدارک لازم را درموقع مراجعه بازرس سازمان در اختیار او بگذارند. بازرسان سازمان می‌توانند

از تمام یا قسمتی از دفاتر و مدارک مذکور رونوشت یا عکس تهیه و برای کسب اطلاعات لازم بـه هـر یـک از رؤسا و کارمندان و کارگران و مراجع ذی‌ربط مراجعه کنند. نتیجه بازرسـی حـداکثر ظـرف یـک مـاه از طـرف سازمان به کارفرما اعلام خواهد شد. این روش حسابرسی واحد که معمولاً پس از مدت مدیدی (مثلاً ۱۰ تا ۱۵ سال) انجام می‌پذیرد مشکلات بسیاری برای واحدهای اقتصادی ایجاد مـی‌کنـد و مـوانعی در راه رونـد عـادی فعالیت واحد مذکور فراهم می‌آورد.

ماده (٦٧)

این ماده مقرر می‌دارد: بیمه شده زن یا همسر بیمه شده مرد درصورتی‌که ظرف یک سال قبل از زایمـان سـابقه پرداخت حق بیمه ٦٠ روز را داشته باشد می‌تواند به شرط عدم اشتغال به‌کار از کمـک بـارداری اسـتفاده کنـد. کمک بارداری دوسوم آخرین مزد یا حقوق بیمه شده طبق ماده (٦٣) می‌باشد کـه حـداکثر بـرای مـدت دوازده هفته جمعاً قبل و بعد از زایمان بدون کسر سه روز اول پرداخت خواهد شد.

در این ماده مقرر گردیده، بیمه شده زن و همسر بیمه شده مرد از کمک فوق‌الذکر تحت شرایط مذکور در قانون استفاده خواهند کرد ولی عملاً همسر بیمه شده مرد از این مقررات استفاده نمی‌کند و سازمان بخشی از مقررات ماده فوق‌الذکر را در مورد همسر مرد بیمه شده اجرا نمی‌نماید.

ماده (١٠١)

به‌موجب این ماده سازمان مکلف است که صورت مزد ارسالی از طرف کارفرما را ظرف ٦ ماه از تاریخ وصـول رسیدگی کند و درصورتی‌که مغایرتی از لحاظ تعداد بیمه‌شدگان یا میزان مزد یا حقوق یا مدت کار اعلام شـده مشاهده شود مراتب را به کارفرما ابلاغ کند و درصورتی‌کـه کارفرمـا تسـلیم نظـر سـازمان نباشـد مـی‌توانـد از هیئت‌های تشخیص مذکور در مواد (٤٣) و (٤٤) این قانون تقاضای رسیدگی کند.

به‌طوری که ملاحظه می‌شود ماده (١٠١) همان حکم ماده (٣٩) را داده است ولی باید گفـت کـه ایـن مـاده نیـز هیچ‌گاه اجرا نشده و سازمان در اجرای ماده (٤٧) قانون هر از چند گـاه بازرسـان و حسابرسـان خـود را بـرای بررسی اوراق و اسناد و مدارک قانونی کارفرما اعزام می‌دارد و به‌طوری که قـبلاً بیـان شـد ایـن حسابرسـی‌هـا

معمولاً برای ده سال و بیشتر انجام می‌یابد که کارفرما مدارک و اسناد مربوط را حفظ نکرده است. وانگهی نتیجه این حسابرسی‌ها تعیین مبلغ متنابهی بدهی برای کارفرماست که پرداخت آن برای واحد اقتصادی مشکلات فراوانی ایجاد می‌کند زیرا محاسبات مربوط به واحد هر سال انجام و مورد پذیرش مجمع عمومی و بازرس قانونی قرار گرفته و اینک مقدار زیادی بدهی برای سال‌های گذشته تعیین شده، وانگهی واحد اقتصادی ممکن است در شرایطی نباشد که بتواند مبلغ تعیین شده را بپردازد.

۲. موانع ناشی از برخی مواد قانون

علاوه‌بر آنچه فوقاً بیان شد، در قانون تأمین اجتماعی موادی وجود دارد که مشکلات و موانعی برای کارفرمایان و واحدهای اقتصادی ایجاد می‌کند که به شرح زیر بدان می‌پردازیم.

ماده (۲۸)

ماده (۲۸) درمورد منابع درآمد سازمان است که عبارت است از سهم کارفرما ۲۰ درصد و سهم کارگر ۷ درصد و سهم دولت ۳ درصد مزد یا حقوق کارگر است و هرگاه ۳ درصد حق بیمه بیکاری نیز به سهم کارفرما اضافه گردد سهم حق بیمه کارفرما بالغ بر ۲۳ درصد مزد یا حقوق می‌شود و ایرادی که به این ماده وارد است بالا بودن میزان سهم کارفرماست که جزء هزینه نیروی انسانی تلقی گردیده و موجب افزایش هزینه تولید می‌شود و درنهایت قیمت تمام شده کالا را افزایش بخشیده و به افزایش تورم کمک می‌کند.

ملاحظه و بررسی قوانین تأمین اجتماعی در کشورهای دیگر نشان می‌دهد که اولاً سهم حق بیمه کارفرمایان اکثراً کمتر از این رقم است. ثانیاً دولت‌ها بسیاری از هزینه‌های مربوط بیمه‌شدگان را می‌پردازند.

بدین لحاظ است که مدتی است درمورد میزان حق بیمه سهم کارفرما، تحت عنوان هزینه مبادله، اعتراضاتی مطرح شده و بسیاری از کارشناسان و متخصصان معتقدند باید از رقم مذکور کاسته شود و سهم دولت افزایش یابد.

ماده (۳۷)

این ماده مربوط به دو موضوع است:

اولاً هنگام نقل و انتقال عین یا منافع مؤسسات و کارگاه‌های مشمول قانون باید مفاصاحساب از سازمان دریافت و ارائه گردد، ثانیاً به هنگام صدور یا تجدید پروانه کسب یا هر نوع فعالیت دیگر متقاضی باید مفاصاحساب پرداخت حق بیمه را ارائه کند، البته این ماده از قانون برای اطمینان از پرداخت حق بیمه از سوی کارفرما و تضمین آن پیش‌بینی شده است، ولی در عین حال موانع و مشکلاتی برای واحد تولیدی و کارفرمایان ایجاد می‌کند، زیرا خود نوعی بوروکراسی دست‌وپاگیر ایجاد می‌کند به‌ویژه آنکه واحدهای سازمان تأمین اجتماعی قادر نیست ظرف مدت تعیین شده در قانون مفاصاحساب به کارفرما بدهد و در مواردی نیز از انجام این کار سرباز می‌زند.

ماده (۳۸) قانون

این ماده مربوط به سپردن کار از سوی کارفرما به پیمانکار است و چنین مقرر می‌دارد: در مواردی که انجام کار به‌طور مقاطعه به اشخاص حقیقی یا حقوقی واگذار می‌شود کارفرما باید در قراردادی که منعقد می‌کند مقاطعه کار را ملزم سازد که کارکنان خود و همچنین کارکنان مقاطعه کار فرعی را نزد سازمان تأمین اجتماعی بیمه کند و کل حق بیمه مقرر در ماده (۲۸) این قانون را بپردازد. پرداخت ۵ درصد بهای کل کار مقاطعه کار از طرف کارفرما موکول به ارائه مفاصاحساب از طرف سازمان خواهد بود.

به ترتیبی که ملاحظه می‌شود ماده فوق وظایفی در ارتباط با واگذاری کار به مقاطعه‌کاران برای کارفرما تعیین کرده و ضمانت اجرایی نیز برای انجام آن وظایف تعیین کرده است.

بدیهی است این تعهدات در عمل مشکلاتی برای کارفرمایان ایجاد می‌کند زیرا کارفرما باید حساب خاصی به‌منظور نگاهداری ۵ درصد بر قسط پرداختی و آخرین قسط باز کند و آن را حفظ نماید.

وانگهی بعضی از مقاطعه‌کاران آماده پذیرش مقررات قانون نیستند و نمی‌پذیرند که ۵ درصد مذکور را بپردازند. البته در سال ۱۳۷۲ تبصره‌ای به ماده (۳۸) افزوده شد که تا حدودی مشکل کارفرمایان را تسهیل بخشید زیرا مقرر داشته است مدت نگاهداری این وجوه محدود به یک سال باشد و کارفرما این وجوه را به سازمان بپردازد ضمناً آدرس مقاطعه‌کار را به سازمان بدهد تا سازمان خود مطالبات خویش را وصول نماید. مع‌ذلک مشکلات

کاملاً منتفی نشده است.

ماده (٤٣) قانون

ماده (٤٣) قانون مربوط به هیئت بدوی تشخیص مطالبات است اعضای این هیئت مرکب است از نماینده وزارت رفاه، نماینده شورای عالی تأمین اجتماعی یک نفر نماینده کارفرمایان و یک نفر نماینده کارگران.

به‌طوری که ملاحظه می‌شود در این هیئت اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت نشده و دو نفر از سازمان تعیین شده و درواقع نماینده کارفرمایان در اقلیت است و امکان عدم رعایت حق کارفرما در چنین هیئتی وجود دارد.

ماده (٤٤)

مربوط به هیئت تجدیدنظر رسیدگی است و اعضای این هیئت عبارت‌اند از: نماینده وزارت رفاه، یک قاضی دادگستری، یک نماینده از شورای عالی تأمین اجتماعی و یک نفر نماینده کارفرما.

به‌طوری که ملاحظه می‌شود در این هیئت نیز اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت نشده و اکثر نمایندگان از دولت هستند، از سوی دیگر نماینده کارگر نیز در هیئت موجود نیست به همین لحاظ ترکیب هیئت‌های رسیدگی همواره مورد اعتراض کارشناسان و کارفرمایان بوده و معتقدند که در مراجع مذکور باید اصل سه‌جانبه‌گرایی رعایت شود.

مواد (٤٩) و (٥٠) در مورد وصول مطالبات سازمان تأمین اجتماعی

به‌موجب ماده (٤٩) مطالبات سازمان ناشی از اجرای قانون در اعداد مطالبات ممتازه است و باید قبل از سایر مطالبات پرداخت شود به‌طوری که ملاحظه می‌شود سازمان برای مطالبات خود اولویت قائل شده است، ولی در قانون کار در ماده (١٣) نیز برای مطالبات کارگر اولویت قائل شده و در قانون مالیات‌های مستقیم برای مطالبات مالیاتی دولت به‌همین سان اولویت قائل شده است و این موضوع مشکلات فراوانی برای کارفرمایان ایجاد می‌کند.

ماده (٥٠) قانون در جهت تسهیل وصول مطالبات سازمان چنین مقرر می‌دارد: مطالبات سازمان بابت حق بیمه و خسارات تأخیر و جریمه‌های نقدی که ناشی از اجرای این قانون می‌باشد ... در حکم مطالبات مستند به اسناد

لازم‌الاجرا بوده و طبق مقررات مربوط به اجرای مفاد اسناد رسمی به‌وسیله مأمورین اجرای سازمان قابل وصول است بدین ترتیب ملاحظه می‌شود که آرا و نظرات هیئت‌هایی که نسبت به ترکیب آنها ایراد وارد شده به محض اینکه قطعی شود واحد اجرایی سازمان بدون نیاز به اجرای دادگستری اقدام به وصول خواهد کرد و بدین منظور می‌تواند تدابیر در جهت وادار کردن کارفرما به پرداخت بدهی خود از قبیل قطع ؟؟؟ حساب بانکی یا برداشت از آن یا توقیف برخی از اموال بنماید.

آیین‌نامه اجرایی ماده فوق چگونگی اجرای مفاد ماده مذکور را مشخص ساخته است به‌موجب ماده (۳) آیین‌نامه مذکور درصورتی‌که اشخاص حقوقی و حقیقی مشمول قانون با اخطار کتبی سازمان ظرف ٤٨ ساعت از تاریخ اخطار مطالبات قطعی شده را نپردازند یا ترتیب پرداخت آن را ندهند سازمان می‌تواند علیه آنها اقدام به صدور اجرائیه کند.

مواد بعدی آیین نامه شامل ابلاغ اجرائیه، ترتیب اجرا، بازداشت اموال منقول، بازداشت اموال منقول بدهکار نزد اشخاص ثالث، بازداشت اموال غیرمنقول، ارزیابی و فروش اموال مذکور است.

این مقررات نشان می‌دهد که سازمان می‌تواند بدون توجه به شرایط و اوضاع احوال اقتصادی واحد اقتصادی، برای وصول مطالبات خود به هر اقدامی دست زند. بدیهی است این روش مشکلات و موانعی در راه اداره واحد تولیدی ایجاد می‌کند.

ماده (٦٦)

طبق این ماده هرگاه وقوع حادثه و بیماری ناشی از عدم رعایت مقررات حفاظتی یا بهداشتی از سوی کارفرما باشد سازمان هزینه‌های مربوط به معالجه و غرامات و مستمری‌ها و غیره را پرداخته و از کارفرما وصول خواهد کرد. مسئله مهم تشخیص تقصیرات کارفرمایان است که مستقیماً در وقوع حادثه دخیل باشد، زیرا قانون مقرر می‌دارد اگر ثابت شود که وقوع حادثه مستقیماً ناشی از عدم رعایت مقررات حفاظتی و بهداشتی از سوی کارفرما باشد کلیه هزینه‌ها به‌عهده کارفرماست و لذا مأموران و بازرسان باید در این زمینه دقت و توجه کنند که کارفرما مستقیماً در این زمینه دخالت داشته باشد، ولی عملاً بازرسان و مأمورین دقت لازم مبذول نداشته و

کارفرما را مقصر اعلام می‌کنند.

ماده (٤٧)

این ماده مقرر می‌دارد کارفرمایان مکلفند صورت مزد و حقوق و مزایای بیمه‌شدگان و همچنین دفاتر و مدارک لازم را در موقع مراجعه بازرس سازمان در اختیار وی بگذارند. بازرسان سازمان می‌توانند و حق دارند کارگاه‌های مشمول قانون را مورد بررسی قرار دهند و دارای همان اختیارات بازرسان کار هستند.

همان‌طور که قبلاً خاطرنشان شد به‌جای اجرای مواد (۳۹) و (۱۰۱) قانون که ناظر بر اعلام نظر سازمان ظرف مدت ٦ ماه در مورد صورت مزد و حقوق و دیگر اطلاعات مربوط به بیمه‌شدگان است و سازمان به‌جای دو ماده مذکور ماده (٤٧) را اجرا و پس از مدتی بازرسان و حسابرسان خود را به کارگاه‌ها اعزام می‌دارد و همین امر مشکلاتی از نظر پرداخت مبالغی که به‌عنوان نتیجه حسابرسی باید بپردازند برای کارفرمایان ایجاد می‌کند. البته در مورد بازرسی از کارگاه‌ها نظم برقرار شده و مشکلات کاهش یافته، ولی در مورد حسابرسی‌ها سخن همچنان باقی است.

خسارات دیرکرد و جریمه

در قانون سال ١٣٥٤ تأمین اجتماعی مقرراتی درباره پرداخت جریمه و دیرکرد پرداخت یا عدم پرداخت حق بیمه مقرر گردیده بود، ولی در آغاز سال‌های استقرار جمهوری اسلامی به‌موجب قانونی خسارات و جرائم بخشیده شد ولی در سال ۱۳۷۰ لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شد که جریمه‌هایی بدین منظور پیش‌بینی شود این قانون که در ۱۳۷۲/۵/۹ تصویب گردید شامل دو جریمه است ۲۰ درصد مبلغ حق بیمه متعلقه برای کسانی که لیست مزد و حقوق را تنظیم نکنند و ۲۲ درصد برای کسانی که حق بیمه را به‌موقع نپردازند.

بدیهی است رقم ٤٢ درصد میزان حق بیمه رقم قابل ملاحظه‌ای است و به همین جهت کارفرمایان قادر به پرداخت آن نبودند. قابل توجه اینکه هر سال به‌دلیل عدم پرداخت حق بیمه باز هم دستخوش جریمه می‌شدند و همین مسئله مورد اعتراض کارفرمایان و سازمان‌های کارگری قرار گرفت سرانجام میزان جریمه ۲۲ درصد تبدیل به دو هزار در روز شد و با توجه به مشکلات موجود سازمان طی قانونی جرائم و مجازات‌ها را

درصورت پرداخت اصل بدهی می‌بخشد و اکنون بیشتر سخن بر حذف جرائم و خسارات تأخیر تأدیه می‌باشد که درصورت تصویب مشکلات کارفرمایان از این لحاظ کاهش خواهد یافت.

۳ـ شیوه‌های اجرای قانون که موانع و مشکلاتی در روند کار ایجاد می‌کند

علاوه بر آنچه در مورد مشکلات و موانع قانون تأمین اجتماعی برای کارفرمایان بیان شد، از نظر چگونگی درک مقررات و اجرای آن نیز مشکلاتی ایجاد می‌شود و موانعی در راه روند معمولی کار واحدهای اقتصادی به‌وجود می‌آورد. این موارد عبارت‌اند از:

ـ وجود فرهنگ ضدسرمایه‌داری و ضدکارفرمایی و به‌عبارت دیگر سرمایه‌ستیزی در میان برخی مدیران و مجریان سازمان سبب شده است که برخورد کارکنان سازمان با کارفرمایان و بیمه‌شدگان بعضاً مناسب نبوده و در عمل عادلانه عمل نمی‌شود.

ـ رفتار کارکنان و مجریان قانون با بیمه‌شدگان از جهتی دیگر نامناسب است و پاسخ‌ها و درخواست‌های آنان یا بی‌جواب می‌ماند یا دیرهنگام پاسخ می‌گیرند.

ـ عدم اجرای برخی از بخش‌نامه‌ها که جدیداً به تصویب رسیده از قبیل بخش‌نامه شماره ۱۵/۱ درآمد، بخش‌نامه ماده (۲۶) قانون موضوع بخش‌نامه شماره ۱۳۹ درآمد عدم پذیرش روزهای کارکرد بیمه شده و لزوم ذکر رقم کارکرد ۳۰ یا ۳۱ روز عدم اجرای بخش‌نامه شماره ۱ جدید بازرسی در مورد بازرسی از کارگاه‌هایی که صورت مزد و حقوق ارسال می‌کنند. عدم ثبت ترک کار اعلام شده در لیست کارفرما در سیستم رایانه‌ای و بعضاً ثبت اطلاعات کارگاه‌ها به‌جای یکدیگر در کنار مسائل مذکور به برخی موارد دیگر که به‌صورت موانع و مشکلاتی برای کارفرمایان درآمده است اشاره می‌کنیم.

۱–وجود فرهنگ ضد کارفرمایی و سرمایه ستیزی در میان برخی از مجریان قانون موجب گردیده است که برخورد آنان با کارفرمایان و بیمه شدگان مناسب نبوده و گاه به تندی می گراید و این امر سبب می شود که مجریان به هنگام تصمیم گیری عادلانه و منطقی عمل ننمایند.

۲-رفتار مجریان با بیمه شدگان به روالی که بیان شد غالبا" موجب شکایت و اعتراض بیمه شدگان به کارفرمایان گردیده و این وضع غالبا" بر روند تولید اثر نهاده و کیفیت و کمیت تولید را تحت تاثیر قرار می دهد.

۳-عدم اجرای بخشنامه ۱۵/۱ جدید درآمد در مورد پذیرش مدارک مثبته ارایه شده از سوی کارفرما و رسیدگی به آنها در جهت اصلاح بدهی های اعلام شده به کارفرما.

٤-عدم اجرای ماده ٢٦ قانون موضوع بخشنامه ۱۳۹ درآمد و دستور اداری صادره مبنی در دریافت صورت مزد و حقوق بدون پرداخت وجه.

۵-عدم پذیرش روزهای کارکرد بیمه شدگان مندرج در صورت مزد و حقوق ارسالی کارفرما و اصرار به نوشتن ۳۰ تا ۳۱ روز کار کرد در صورت مزد و حقوق.

٦-عدم اجرای بخشنامه شماره ۱ جدید بازرسی در مورد بازرسی از کارگاههایی که صورت مزد و حقوق ارسال می نمایند.

۷-مغایرت مفاد گزارش های بازرسی با اطلاعات موجود در سیستم رایانه ای ثبت شده که ملاک عمل قرار می گیرد.

۸-عدم دریافت صورت مزد و حقوق و حق بیمه کارکنان کارگاههایی که طبق گزارش تعطیل و فاقد فعالیت و یا فاقد کارگر اعلام شده اند. بدون اینکه در مورد فعالیت مجدد و وجود کارگر در آن تحقیق و بررسی شود.

۹-عدم ثبت ترک کار اعلام شده در لیست کارفرما در سیستم رایانه ای و یا ثبت نادرست اطلاعات.

۱۰-تنوع و تعدد مقررات؛ بخشنامه ها، آیین نامه ها و دستورالعمل ها که در موارد بسیاری نه تنها کارفرمایان بلکه مجریان نیز از آن بی اطلاع می باشند.

۱۱-در بسیاری از شعب کارکنان به سبب مشغله زیاد و متنوع حوصله پاسخگویی به مراجعان را ندارند، در نتیجه کارفرمایان و بیمه شدگان دچار سردرگمی می شوند.

۱۲-ارجاع شکایت و اعتراض کارفرمایان و بیمه شدگان از نحوه عمل مجریان به همان واحدها و مسئولان اثرات سویی در برخوردهای بعدی مجریان و مراجعان بجای می نهد.

۱۳-لزوم رعایت اصل برائت در مورد کارفرمایان و بیمه شدگان از سوی مجریان قانون تا همواره کارفرمایان و بیمه شدگان در معرض اتهام قرار نگیرند.

١٤-عدم پرداخت غرامت دستمزد به کارگران بیمار سرپایی برای سه روز اول بیماری که مشکلاتی برای کارفرمایان و کارگران ایجاد می کند و اکثرا" رقم مذکور را از کارفرمایان مطالبه می کنند.

۱۵-لزوم آموزش ماموران و مجریان قانون و آشنا کردن آنان با مقررات و قوانین بمنظور اجرای صحیح و منطقی آنها و اتخاذ روشی یکسان در تصمیمات خود.

١٦-امکانات اطلاع رسانی سازمان ناقص و غیر کافی است. باید برای رفع این مشکل از کلیه ابزارهای پیشرفته و جدید و فناوری های نوین استفاده شود.

۱۷-در مورد میزان غرامت نقص عضو و درصد از کار افتادگی در کمیسیونهای پزشکی ایرادات بسیاری وجود دارد که باید رفع گردد.

۱۸ـ در بسیاری از شعب کارکنان به سبب تعدد مشاغل و مقررات دست‌وپاگیر حوصله پاسخ‌گویی به مشتریان را ندارند و درنتیجه کارفرمایان و بیمه‌شدگان را دچار سردرگمی نموده یا مدت‌ها معطل می‌کنند.

راهکار

با توجه به مطالب گفته شده ضرورت ایجاب می‌کند که اصل برائت در مورد کارفرمایان و بیمه‌شدگان از سوی سازمان رعایت گردد و به این اصل عمل شود و تا هنگامی که دلیل قانع‌کننده‌ای وجود نداشته باشد کارفرمایان و کارگران را بری از اشتباه بدانند. به نظر می‌رسد ما برای رفع مشکلاتی که بدان اشاره شد باید بین سازمان تأمین اجتماعی و تشکل‌های کارفرمایی و کارگری اصل تعامل رعایت گردد و اصل سه‌جنبه‌گرایی در کلیه امور به مرحله اجرا نهاده شود بدین ترتیب که در تهیه و تنظیم قوانین و مقررات و اجرای صحیح آن نمایندگان

تشکل‌های کارفرمایی و کارگری با سازمان همکاری و همیاری نمایند تا نهایتاً گسترش رفاه و تأمین اجتماعی و تعمیم عدالت اجتماعی در کشور امکان‌پذیر شود.

بخش هفتم: مشکلات امور گمرکی

مقدمه

بررسی چالش‌ها و مشکلات عمده پیش‌روی بخش بازرگانی که به صورت مفصل در یکی از گزارش‌های کارشناسی انجمن مدیران صنایع درخصوص برنامه پنجم توسعه[1] مورد بررسی قرار گرفت نشان می‌دهد که یکی از اصلی‌ترین مشکلات و موانع پیش‌روی فعالان اقتصادی مشکلات مربوط به امور گمرکی است.

ماحصل این نظرات به همراه بررسی چالش‌ها و مشکلات اعضا در خصوص مسائل گمرکی در جلسات کارشناسی جمع‌بندی شده و در جلساتی مشترک با مسئولان گمرکی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

اصلی‌ترین چالش‌های مربوط به امور گمرکی را می‌توان در رئوسی شامل تشریفات گمرکی، قوانین و مقررات، زیرساخت‌ها، ساختار سازمانی، آموزش و اطلاع‌رسانی و نظارت بر عملکرد سازمان گمرک تقسیم‌بندی نمود. در ذیل به برخی از مشکلات به صورت طبقه‌بندی شده اشاره می‌شود.

الف) تشریفات گمرکی

۱. طولانی بودن و زمانبربودن فرایندهای مربوط به رویه‌های گمرکی

۲. دپو محموله‌ها در گمرکات و خواب سرمایه و افزایش هزینه‌های گمرکی به واسطه عدم قبول گواهی مبدا و گواهی‌های اخذ شده از طرف واردکننده

۳. انجام مراحل طولانی و زمان‌بر آزمایشگاه

٤. عدم هماهنگی ساعت کار برخی گمرکات با بنادر و دیگر سازمانهای مجاور

۱ – گزارش کارشناسی «درخصوص برنامه پنجم توسعه چالش‌ها و اولویت‌های بخش بازرگانی و برخی راهبردهای اصلاحی در برنامه پنجم توسعه (۳)»، واحد پژوهش انجمن مدیران صنایع، دوره جدید شماره ۳۳، شهریور ۱۳۸۸

۵. بروکراسی بالا و اتلاف زمان ترخیص و انباشت کالا به واسطه انجام عملیات نمونه‌برداری در گمرک

٦. افزایش هزینه ارائه خدمات گمرکی و در نتیجه افزایش قیمت‌تمام‌شده برای مصرف‌کننده

۷. تحمیل هزینه‌های مضاعف به بازرگانان در قالب تأییدیه سفارت ایران در خارج از کشور

۸. عدم اعتبار مجوزهای بهداشت صادرشده برای کالا در استان‌های مختلف و لزوم اخذ گواهی‌های متعدد

۹. عدم اکتفای گواهی‌های بازرسی صادرشده توسط شرکت های بین‌المللی

۱۰. عدم تطابق برخی از استانداردهای تعیین شده با استانداردهای جهانی

۱۱. مشکلات موجود در تهیه اجزاء و قطعات مربوط به ماشین آلات و تجهیزات و لوازم یدکی آنها علی‌رغم تسهیلاتی که برای واحدهای دارای پروانه بهره‌برداری با تأیید دستگاه مربوطه ایجاد شده است

۱۲. شرایط سنتی و قدیمی حمل و نقل کانتینری و لزوم ساماندهی آن

۱۳. مشکلات موجود در زمینه کسر دریافتی و اضافه پرداختی حقوق ورودی در گمرک،

۱٤. مشکلات موجود در زمینه حل پرونده‌های تشکیل شده اختلافی میان گمرک و صاحبان کالا در کمیسیون‌های حل اختلاف و مراجع صالحه.

۱۵. وجود ضعف اجرایی درخصوص نحوه تعیین ارزش کالاهای وارداتی و استفاده از روش‌های نامناسب برای تعیین ارزش در گمرک،

ب) قوانین و مقررات

۱٦. عدم تصویب کلیه آئین‌نامه‌های اجرایی مربوط به قانون جدید امور گمرکی

ج) زیرساخت‌ها

۱۷. فقدان تجهیزات موردنیاز برای کنترل کیفی دقیق کالاها و در نتیجه واردات گسترده کالاهای غیرضرور که مشابه تولید داخلی دارند

۱۸. کم‌توجهی به سیستم‌های الکترونیکی در مبادی گمرکی برای بالابردن ضریب دقت و جلوگیری از فساد اداری

۱۹. عدم وجود زیرساختهای موردنیاز برای تحقق گمرک الکترونیک

د) ساختار سازمانی

۲۰. ضعف ساختاری و بودجه‌ای گمرک ایران و عدم رفع آن از طریق راهکارهای شفاف،

۲۱. عدم وجود تعامل گمرکی فعال با دیگر کشورها و مجامع بین‌المللی در زمینه همکاری‌های مشترک

۲۲. نگاه خاص برخی از کارمندان گمرک به ارباب رجوع با توجه به حجم معاملات تجار و بازرگانان و مشکلات متعدد کارکنان گمرک در سطح معیشت و لزوم رفع مشکلات ایشان

هـ) آموزش و اطلاع‌رسانی

۲۳. عدم اطلاع کامل برخی از فعالان اقتصادی از قوانین و مقررات گمرکی به خصوص قانون جدید امور گمرکی

۲٤. عدم اطلاع‌رسانی دقیق به فعالان اقتصادی در خصوص آخرین پروژه‌های انجام شده توسط گمرک

۲۵. عدم وجود نظام مستمر برای آموزش فنی و تخصصی کارکنان گمرک

۲٦. عدم توجه کافی به مقوله تحقیق و پژوهش در حوزه‌های مختلف امور گمرکی

و) نظارت بر عملکرد

۲۷. فقدان نهاد نظارتی پویا و مستمر برای حل مشکلات گمرکی فعالان اقتصادی

۲۸. عدم استفاده کامل از ظرفیت انجمن‌های تخصصی و اتاق‌های بازرگانی برای تأیید فعالان اقتصادی خوش‌نام برای استفاده از شرایط خاص برای تسهیل تجاری

۲۹. در بحث آمایش سرزمین، باید به این اصل توجه کرد که اگر سازمانی بعد از گذشت زمانی استاندارد نتواند فعالیت‌های خود را ساماندهی کند انحلال آن ضروری است و این امر مشمول گمرکات دارای حجم کم فعالیت در برخی از نقاط کشور نیز می‌شود. هر چند امکان دارد توجیهات حاکمیتی و یا امنیتی موجب ابقای اینگونه اماکن شود.

۳۰. اصلی‌ترین اقدام در این راستا تعیین استانداردهای خاص برای احداث واحدهای گمرکی در مناطق مختلف کشور است تا تأسیس و ایجاد آن با مطالعات کارشناسی و بر اساس نیاز واقعی منطقه صورت‌پذیرد. البته تمایلات و فشارهای منطقه‌ای موجب بروز انحراف در اینگونه تصمیم‌گیری‌ها می‌شود که در صورت ایجاد گمرک، همین فشارها می‌تواند به صورت مضاعف مانع بسته‌شدن واحدهای گمرکی دارای حجم کم فعالیت شود.

۳۱. اولین اقدام در این راستا استانداردسازی فعالیت‌های واحدها و جلوگیری از افزایش بی‌مورد واحدهای گمرکی است.

۳۲. در بحث آمایش سرزمین لازم است که سازمانها دارای انعطاف نیروی انسانی باشند. برای مثال اگر حجم کار افزایش می یابد باید نیروی انسانی آن نیز فراهم شود. به همین ترتیب در بعضی از واحدهای گمرکی نیازی به ارائه خدمات به صورت تمام‌وقت نبوده و می توان با توجه به اتکا به ابزارهای الکترونیک و شبکه‌ای از حضور تمام‌وقت تمام واحدهای گمرکی پرهیز کرده و ضمن حفظ نظارت گمرک بر مناطق مختلف خدمات گمرکی را به صورت پاره‌وقت ارائه داد.

۳. جمع‌بندی و راهکارها

جمع‌بندی موارد مطرح‌شده درخصوص برنامه‌های اصلاحی و پیشنهادی گمرک جمهوری اسلامی ایران در نظام گمرکی به شرح ذیل است:

۱. تسریع در تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی قانون مصوب ۹۰/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی با عنوان قانون امور گمرکی امری لازم و ضروری است تا نظام گمرکی کشور بتواند از مزایای این قانون جدید بهره‌مند گردد.

۲. در خصوص استقرار سیستم آسیکودای جهانی و راه‌اندازی سیستم ارزش وب‌بنیاد نیز باید گفت که برنامه‌هایی از این‌قبیل به زیرساخت‌هایی خاص نیاز دارند که بدون تدارک سخت‌افزار و نرم‌افزار مورد نیاز اهداف آن قابل حصول نیست و اختلال در سیستم‌های الکترونیکی و اینترنتی در شرایط تکیه کامل به این سیستمها نه تنها فایده‌ای نخواهد داشت بلکه می‌تواند شرایط فعلی را نیز بدتر کند. از دیگر پیش‌زمینه های اینگونه اقدامات آموزش کافی به کارکنان گمرک برای استفاده از سیستم‌ها و استفاده از حداکثر ظرفیت تشکل‌ها برای آموزش به فعالان اقتصادی است و این الزامات نیز باید در فرایند استقرار این سیستم مدنظر جدی قرار گیرد.

۳. در تجهیز مبادی ورودی و خروجی به دستگاه‌های کنترلی لازم است آمایش گمرکات به نحو مناسبی موردنظر قرار گیرد به این دلیل که هرچند گمرکات متعددی هستند که نیاز به تجهیز دارند ولی برخی از این گمرکات با توجه به حجم فعالیت پایین و مبادلات اندک خود توجیهی برای ادامه فعالیت ندارند و تنها تجهیز بهینه و هدفمند گمرکات است که می‌تواند منابع اندک در اختیار گمرک را به طور مناسب توزیع کند. در این زمینه آگاهی و شناخت کارکنان گمرک در استفاده صحیح از تجهیزات جدید، انتقال تکنولوژی و چگونگی نگهداری و تعمیر این‌گونه دستگاه ها لازم و ضروری است. شرط اجرای صحیح و کامل اینگونه تغییر دیدگاه مسئولان کشور به نقش و جایگاه گمرک برای ارتقای کارایی آنها است.

٤. در خصوص ایجاد پنجره واحد که یکی از راهکارهای اصلی اصلاح فضای کسب‌وکاراست شایان توجه است که این اقدام باید به نحوی صورت‌گیرد که متضمن کاهش تعداد روزها، کاهش هزینه، کاهش اسناد موردنیاز و کاهش تعداد مراجع تأییدکننده در اجرای رویه‌های مختلف باشد و عاملی برای افزایش بروکراسی و ایجاد مشکل برای صاحبان کالا نشود.

٥. اولین اقدام در راستای اجرای آمایش گمرک استانداردسازی فعالیت‌های واحدهای گمرکی و جلوگیری از افزایش بی‌مورد تعداد آنها است. با توجه به اینکه کاهش تعداد گمرکات فعلی می‌تواند با مقاومت مسئولان محلی مواجه شود بهتر است که با ایجاد انعطاف در نیروی انسانی و وظایف گمرکات، بعضی از واحدهای گمرکی به‌جای ارائه خدمات به صورت تمام‌وقت با توجه به اتکا به ابزارهای الکترونیک و شبکه‌ای، ضمن حفظ نظارت گمرک بر مناطق مختلف خدمات گمرکی را به صورت پاره‌وقت ارائه دهند.

٦. ایجاد گمرکات اختصاصی می تواند دارای آثار منفی و یا مثبت باشد. از طرفی ایجاد گمرکات تخصصی موجب تخصصی شدن تشریفات گمرکی، قیمتگذاری مناسب، تجمیع آزمایشگاه‌های مجهز و در نتیجه کوتاه و بهینه‌شدن تشریفات گمرکی می‌شود ولی در عین حال در صورت عدم توزیع مناسب گمرکات تخصصی و فاصله آنها با مبادی ورود و خروج کالا موجب ایجاد مشکلاتی مضاعف برای بازرگانان شود. تمام گمرکات باید تمامی خدمات موردنیاز بازرگانان را با کیفیت مناسب ارائه دهد. گمرکات تخصصی باید به واسطه مطلوبیتی که دارند موجب شوند که بازرگانان به اختیار کالای خود را به گمرکات تخصصی بیاورند نه اینکه این اقدام به اجبار صورت گیرد و هزینه‌های آن را بازرگانان بپردازند. در صورتی که مکان‌یابی گمرک در ایجاد گمرکات تخصصی برای کالاهای خاص به صورت بهینه‌باشد و در زمان و هزینه صاحب‌کالا صرفه‌جویی شود به صورت خودکار روند واردات و صادرات از گمرکات تخصصی شکل می‌گیرد ولی در غیر اینصورت

نباید صاحبان کالا را تکلیف به این امر کرد که هزینه بیشتر و زمان‌طولانی‌تر را بپذیرند تا کالا را از گمرک تخصصی وارد یا صادر نمایند.

۷. در خصوص ارتقای سلامت اداری نیز شایان توجه است که دستیابی به اهداف مذکور بدون برقراری سیستم‌های شبکه‌ای و یارانه‌ای که اعمال سلیقه را در فرایندهای گمرکی حذف می‌کند مقدور نیست و این اقدام باید با تجهیز زیرساختهای گمرکات، آموزش کارکنان گمرک و ایجاد رضایت‌مندی در کارکنان همزمان باشد. ایجاد مراکز اطلاع‌رسانی پویا و فعال برای حل مشکلات پیش روی ارباب‌رجوع و استفاده از ظرفیت انجمن‌ها، تشکل‌ها و اتحادیه‌های تخصصی و اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن نیز می‌توانند ابزاری مناسب برای شفاف‌سازی فرایندها و ارتقای سلامت اداری باشد.

۸. اطلاع‌رسانی درخصوص اقدامات گمرک جمهوری اسلامی ایران و برقراری تعامل پویا و مستمر برای حل مشکلات فعالان اقتصادی از اهداف اصلی کمیته بازرگانی و گمرکی انجمن مدیران صنایع است و این گزارش تلاشی برای برداشتن گام‌های مشترک بعدی برای اصلاح و بهبود فضای کسب‌وکار تجاری است.