



## موانع قانونی رشد کارآفرینی در صنایع کوچک ایران

بهزاد لامعی

انجام شده در زمینه‌های مورد اشاره حاکی از تایید فرضیات و گمانه‌های اولیه در زمینه موانع ایجاد شده توسط قوانین دولتی برای کارآفرینان صاحبان صنایع کوچک است.

### الف - فرآیند اخذ جواز تاسیس و

#### محدودیت‌های آن برای کارآفرینان

جواز تاسیس عبارت است از مجوزی که متقاضی پس از انجام مطالعات و بررسی‌های تکمیل و ارائه پرسشنامه مربوط به احداث واحد صنعتی (تولیدی، طراحی، مونتاژ، خدمات مهندسی، تحقیقات صنعتی و کشت و صنعت) آن را دریافت کرده و با رعایت ضوابط و مقررات مربوط اقدام به انجام عملیات اجرایی و نصب ماشین آلات می‌کند. برای دریافت این جواز توسط متقاضی باید مراحل زیر انجام شوند:

- ۱- بررسی، مطالعه و ارزیابی فعالیت به منظور انتخاب نوع فعالیت و محل اجرا.
- ۲- دریافت پرسشنامه از ادارات کل صنایع یا سازمانهای مربوطه در استان‌ها و تکمیل و ارائه آن.
- ۳- پرداخت ۰/۵٪ هزار از سرمایه ثابت و حداکثر یک میلیون ریال پس از اعلام نتیجه بررسی اداره صنایع.

شرط اینکه یک بنگاه کوچک بتواند ایجاد و راه‌اندازی گردد و سپس با اجرای ایده‌های کارآفرینی فعالیت خود را تداوم بخشد و از این طریق امکان رشد و توسعه را بیابد، فراهم بودن بسترهای لازم در عرصه اقتصاد کشور است. از جمله نهادهایی که بر بسترسازی فعالیت‌های اقتصادی نقش بارز و بی‌چون و چرایی دارد، نهاد دولت است. دولت با استفاده از حق انحصاری خود در وضع قوانین و مقررات آثار زیادی بر روابط و فعالیت‌های کارگزاران و بازی‌گران عرصه اقتصاد دارد. این ابزار دولت (یعنی قانون‌گذاری) می‌تواند نقشی مانند شمشیر دولبه داشته باشد. اگر درست به کار گرفته شود بسترها و شرایط فعالیت و رقابت در عرصه اقتصادی را تسهیل و مهیامی کند و اگر به نادرستی به کار گرفته شود، می‌تواند به عنوان مانع برای بازی‌گران اقتصاد عمل کند. شواهد موجود و بررسی‌های انجام شده در زمینه اقتصاد ایران بیانگر این است که قوانین و مقررات وضع شده توسط دولت در عرصه اقتصاد نه تنها بسترهای مناسب برای فعالیت‌های کارآفرینی و تولیدی را فراهم نکرده است، بلکه قوانین و مقررات وضع شده به عنوان مانعی جهت رشد کارآفرینی در صنایع کوچک و در نتیجه رشد و توسعه صنایع کوچک در اقتصاد ایران عمل کرده است.

به منظور شناخت برخی موانع قانونی رشد کارآفرینی در صنایع کوچک ایران که به واسطه حق انحصاری دولت در وضع قوانین و مقررات ایجاد شده است، پنج زمینه به عنوان مهمترین زمینه‌های دخالت دولت مورد بررسی قرار گرفته که عبارتند از: فرآیند اخذ جواز تاسیس، فرآیند دریافت اعتبار مالی، صادرات و واردات، مالیات و عوارض، قانون کار.

جهت بررسی زمینه‌های فوق از روش تحقیق توصیفی - تحلیلی استفاده شده است که به منظور جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز این روش، از دوروش مکتوب و غیرمکتوب (مصاحبه غیررسمی با افراد) به عنوان دو روش مکمل استفاده شده است. به عنوان مثال، جهت پی بردن به موانع و محدودیت‌هایی که فرآیند اخذ جواز تاسیس برای کارآفرینان ایجاد می‌کند، علاوه بر استفاده از منابع مکتوب، در این زمینه با برخی از افرادی که درگیر این فرآیند بودند مصاحبه‌های غیررسمی صورت گرفته که خود تایید کننده و تکمیل کننده اطلاعات به دست آمده از منابع مکتوب بوده است. نتایج به دست آمده از بررسی‌های

از جمله مهمترین موانع و محدودیت‌هایی که کارآفرینان و متقاضیان ایجاد فعالیت‌های صنعتی برای اخذ جواز تاسیس با آن مواجه‌اند می‌توان موارد زیر را بر شمرد:

۱- تغییر دائمی ضوابط و شرایط صدور جواز تاسیس موجب سردرگمی متقاضیان شده است. به عنوان مثال، فردی پس از مدتی تلاش زمین مناسب و متناسب با ضوابط موجود تهیه می‌کند، اما پس از مراجعه به اداره صنایع متوجه می‌شود که زمین تهیه شده با ضوابط جدید متناسب نیست و کاربری صنعتی ندارد.

۲- براساس مقررات موجود، دولت مناطق مختلف کشور را به سه قسمت تقسیم کرده است: فقیر، در حال توسعه و در حال رشد. این تقسیم بندی مبنایی برای حمایت‌ها و تسهیلات دولت، از جمله اعتبارات ارزان قیمت (وام تبصره ۳)، تخفیف مالیاتی و غیره، از فعالیت‌هایی است که در این مناطق ایجاد می‌گردند، اما این اولویت‌ها بعضاً برای یک مدیر صنعت کوچک ایجاد مشکل می‌نماید. برخی از مناطق برای طرح‌هایی از اولویت برخوردارند که از نظر جغرافیایی، اقتصادی و سایر عوامل محیطی، برای نوع خاص فعالیت صنعتی مناسب به نظر نمی‌رسند و یا اگر یک ایده کارآفرینانه فقط قابلیت اجرا در منطقه‌ای را داشته باشد که جزو مناطق مورد حمایت دولت نباشد، این طرح نه تنها مورد حمایت قرار نمی‌گیرد، چه بسا از اجرای آن نیز جلوگیری کنند.

۳- از جمله امکانات لازم جهت اجرای هر ایده کارآفرینانه، وجود اطلاعات کامل از بازاری است که محصول جدید قرار است در آن ارائه شود تا براساس تجزیه و تحلیل اطلاعات موجود پی برد که: آیا ایده واقعاً یک ایده کارآفرینانه است یا خیر؟ و آیا امکان اجرا شدن دارد و آیا کسانی دیگر در این زمینه اقدام کرده‌اند و... برای پاسخ به چنین سوالاتی به نظر می‌رسد باید یک پایگاه اطلاعاتی کارآفرینان وجود داشته باشد که اطلاعات مورد نیاز مدیران و کارآفرینان را در اختیار آنان بگذارد،

اما در شرایط حاضر در اقتصاد ایران، علیرغم اینکه وزارت صنایع متولی فعالیت‌های صنعتی کشور و همچنین دادن جواز تاسیس می‌باشد و قاعدتاً باید از اطلاعات به نسبت کاملی برخوردار باشد، فقدان یک پایگاه اطلاعاتی کارآفرینان به منظور شناخت بازار و محصولات، کاملاً محسوس است. به عبارت دیگر،

اگر فردی بخواهد یک فعالیت صنعتی جدید را راه اندازی کند، مکانی را برای پاسخ دادن به سوالات و دریافت کمک و راهنمایی فکری درباره طرح مورد نظرش پیدا نمی‌کند. البته ممکن است به صورت پراکنده اشخاصی (حقیقی یا حقوقی) به عنوان مشاوران صنعتی بتوانند کمک‌هایی به فرد بکنند، اما فقدان یک پایگاه اطلاعاتی کارآفرینان اقتصاد ایران کاملاً مشهود و محسوس است و همین امر خود منجر به ایجاد اختلالاتی شده که نتیجتاً منجر به اتلاف منابع در اقتصاد گردیده است. به عنوان مثال، متقاضیان احداث واحدهای صنعتی (به ویژه صنایع کوچک) در برخی موارد آنچنان از بازار و نحوه فعالیت خود کم اطلاع هستند که مشاهده می‌شود چند طرح مشابه در کنار هم احداث می‌گردد و یا میزان مجوزهای صادر شده بیش از ظرفیت بازار آن محصول است.

۴- یکی دیگر از محدودیت‌هایی که جواز تاسیس برای متقاضیان ایجاد کرده، برقراری مقررات و استانداردهای اجباری است. متقاضیان و مدیران صنایع معتقدند که بسیاری از استانداردهایی که وزارت صنایع برای دریافت مجوز تاسیس وضع نموده است متناسب با وضعیت و شرایط کشورهای صنعتی و پیشرفته است. لذا آنان به دست آوردن چنین استانداردهایی را با توجه به شرایط اقتصادی ایران کاملاً غیرممکن می‌دانند. اینان می‌گویند دولت بدون در نظر گرفتن این وضعیت آنان را مجبور به رعایت چنین استانداردهایی کرده است و از طریق ناظران خود آنها را تحت فشار گذاشته است و چون در اکثر موارد این صنایع نمی‌توانند این استانداردها را رعایت کنند، لذا مدیران مجبور می‌شوند برای جلوگیری از بستن واحد تولیدی خود نظر مامور مربوطه را به دست آورند تا از عدم رعایت استانداردها چشم پوشی کند و همین امر علاوه بر هزینه‌هایی که برای واحد تولیدی دارد، خود به عنوان یک عمل قانون شکنانه عرف می‌گردد. از این رو، به نظر می‌رسد اگر وزارت صنایع در صدد دستیابی به استانداردهای جهانی است از طریق وضع استانداردهای خارج از توان صنایع (به ویژه صنایع کوچک) نه تنها نمی‌تواند منظور خود را برآورده سازد، بلکه منجر به گسترش فساد اداری و افزایش هزینه‌های واحدهای تولیدی می‌گردد.

## ب فرآیند دریافت اعتبار و موانع آن برای کارآفرینان و صنایع کوچک

برای دریافت اعتبار از سیستم بانکی، فرد متقاضی باید مدارک زیر را تهیه و به بانک ارائه نماید: جواز تاسیس و اساسنامه شرکت، تصویر سند ملک برای طرح اگر طرح واحد در شهرک صنعتی واقع باشد، قرارداد واگذاری زمین یا سند مالکیت زمین، مجوز آب و برق و گاز و تلفن و گواهی محیط زیست برای واحدهای خارج از شهرک صنعتی، مجوز شهرداری برای واحدهای خارج از شهرک صنعتی، قرارداد احداث ساختمان موسسه، گزارش توجیهی اقتصادی، مالی و فنی، تکمیل پرسشنامه درخواست تسهیلات از بانک، سابقه کاری و تحصیلی مدیران.

پس از تحویل مدارک فوق توسط متقاضی به بانک، کارشناسان بانک به بررسی طرح مورد نظر می‌پردازند. آنها در گام اول به شناسایی متقاضی می‌پردازند. در صورتی که متقاضی از مشتریان شناخته شده و خوش حساب بانک باشد به ضمانت اعتبارش، برای دریافت وام در اولویت قرار می‌گیرد. در گام دوم، طرح از نظر فنی، مالی و اقتصادی ارزیابی کارشناسی می‌گردد. پس از انجام کار کارشناسی طرح در کمیته پذیرش طرح‌ها مجدداً بررسی می‌گردد و تصمیم نهایی برای پرداخت تسهیلات اتخاذ می‌گردد. پرداخت تسهیلات نیز عموماً مرحله به مرحله صورت می‌گیرد. در بهترین حالت ممکن، اقدام برای وام از مرحله درخواست تا پرداخت آن دو تا سه ماه زمان می‌برد.

کارآفرینان و مدیران صنایع کوچک برای دریافت تسهیلات اعتباری از سیستم فعلی بانکی با مشکلات و محدودیت‌های زیر مواجه‌اند:

۱- یکی از شروط پرداخت تسهیلات اعتباری به متقاضیان فعالیت‌های صنعتی و تولیدی انجام حدود ۵۰ درصد از فعالیت توسط متقاضی است. بدین

**اگر یک ایده کارآفرینانه فقط قابلیت اجرا در منطقه‌ای را داشته باشد که جزو مناطق مورد حمایت دولت نباشد، این طرح نه تنها مورد حمایت قرار نمی‌گیرد، چه بسا از اجرای آن نیز جلوگیری کنند.**

معنی که متقاضی باید سرمایه مورد نیاز برای پیشرفت ۵۰ درصد فعالیت را داشته باشد و در این صورت است که بانک تقیل درصد سرمایه باقی مانده را می‌کند. اعتبار پرداختی نیز بین تکمیل ساختمان، ماشین آلات و مواد اولیه تفکیک شده و مرحله به مرحله به متقاضی پرداخت می‌گردد. لذا با توجه به اینکه اکثر کارآفرینان و مدیران صنایع کوچک فاقد چنین سرمایه‌ای برای راه اندازی هستند، عملاً از دریافت تسهیلات اعتباری بانکی محروم می‌شوند.

۲- انعطاف ناپذیری قوانین و مقررات حاکم بر سیستم بانکی موجب شده که بانک‌ها با یک واحد کوچک صنعتی به همان صورتی برخورد کنند که با یک واحد بزرگ صنعتی. در واقع، سیستم بانکی در پرداخت تسهیلات هیچ تمایزی بین صنایع کوچک و صنایع بزرگ قائل نمی‌شود. چنین حالتی سبب شده که صنایع کوچک، با توجه به ویژگی‌هایی که دارند، نسبت به صنایع بزرگ در موقعیت بدتر و ضعیف‌تری در کسب تسهیلات بانکی قرار گیرند. و همین امر با در نظر گرفتن اینکه سرمایه یکی از عوامل اصلی هر فعالیت تولیدی و صنعتی است، خود منجر به کاهش انگیزه فعالیت در عرصه صنایع کوچک شده است. همین سیستم غیر قابل انعطاف نیز موجب شده که هیچ ایده کارآفرینانه‌ای مورد حمایت قرار نگیرد. مگر زمانی که شرایط دریافت وام از جمله وثیقه و سرمایه اولیه را داشته باشد. در یک حالت کلی می‌توان گفت: سیستم فعلی بانکی کشور که در حال اجرا است هیچ گونه امکاناتی برای حمایت از صنایع کوچک و کارآفرینان ندارد. و این در حالی است که این سیستم براساس قانون بانکداری اسلامی بنا شده است. قانونی که یکی از اهداف آن «سبج و تجهیز اندوخته‌ها و پس اندازهای مردم در جهت تامین شرایط و امکانات کار و سرمایه گذاری» است و بانک‌ها از طریق تسهیلات اعطایی در تامین بخشی یا تمامی سرمایه مورد نیاز فعالیت‌هایی تولیدی «مشارکت» می‌کنند. و اگر بپذیریم که صنایع کوچک از جمله مهمترین فعالیت‌های تولیدی هستند که موجب گسترش اشتغال در کشور می‌شوند، لذا بی‌توجهی سیستم فعلی بانکی کشور نسبت به پرداخت تسهیلات به صنایع کوچک، در واقع بیانگر نقض هدف اجرای بانکداری اسلامی است.

۳- بانک‌ها برای پرداخت وام از دریافت کنندگان آن، وثیقه اخذ می‌کنند. وثیقه معمولاً سند ملک یا محل اجرای طرح است. از آنجایی که بانک تضمین پول خود را با اعتقاد بر گردش پول و عدم سکون آن در اولویت قرار می‌دهد، لذا وثیقه فکری یک کارآفرین وجود خارجی ندارد. یعنی فردی که با ایده جدید خود درصدد افزایش تولید و یا راه اندازی یک فعالیت جدید صنعتی است می‌بایست مقداری سرمایه اولیه (نزدیک ۵۰ درصد سرمایه کل طرح) و وثیقه قابل قبول داشته باشد تا بتواند از سیستم بانکی تسهیلات اعتباری دریافت کند. با توجه به اینکه بانک زمانی اقدام به پرداخت اعتبار می‌کند که طرح پیشنهادی توسط کمیته کارشناسی و پذیرش طرح‌ها از نظر گزارش توجیهی مالی (هزینه‌ها و درآمدها)، فنی (فناوری و امکان عملی شدن آن) و اقتصادی (در نظر گرفتن بازار و فروش) مورد تایید قرار گرفته باشد، لذا به نظر می‌رسد گرفتن وثیقه معتبر و قابل قبول توسط بانک از متقاضیان (به ویژه کارآفرینان و مدیران صنایع کوچک) ماهیتاً رد نظر کارشناسی کمیته پذیرش طرح‌ها است. زیرا هنگامی که کمیته کارشناسی طی یک فرایند زمانی حدود یک ماه و نیم پس از بررسی‌های کارشناسی به این نتیجه می‌رسد که طرح از نظر فنی،

اقتصادی و مالی قابلیت اجرا دارد و آن را تایید می‌کند، گرفتن وثیقه در واقع نوعی عدم قبول نظر کارشناسان بانک است. و این زمانی بیشتر مشخص می‌شود که بدانیم تسهیلات اعتباری بانکی در چارچوب قانون بانکداری اسلامی و در قالب عقود اسلامی پرداخت می‌شود. براساس ماده «۷» قانون عملیات بانکی بدون ربا مصوب شهریور ماه ۱۳۶۲؛ «بانک‌ها می‌توانند، به منظور ایجاد تسهیلات لازم برای گسترش فعالیت بخش‌های مختلف تولیدی و بازرگانی و خدماتی قسمتی از سرمایه و یا منابع مورد نیاز این بخش‌ها را به صورت «مشارکت» تامین نمایند». در مواد ۹ تا ۱۷ نیز نحوه مشارکت بانک از طریق عقود اسلامی نظیر مضاربه، جعاله، فروش اقساطی و اجاره به شرط تملیک، ذکر گردیده است. با توجه به موارد فوق، ملاحظه می‌گردد که

بانک پس از بررسی کارشناسی با پرداخت اعتبار در طرح‌های صنعتی به عنوان یک شریک وارد می‌شود، لذا براساس قوانین حقوق تجارت به مانند یک شریک در سود و زیان فعالیت سهیم است. در چنین خالق گرفتن وثیقه علاوه بر اینکه بیانگر اعتماد نداشتن به نظر کارشناسی است، بلکه بیانگر نقض قانون نیز می‌باشد.

۴- از جمله مواردی که به عنوان یک مانع جهت دریافت تسهیلات بانکی توسط کارآفرینان و مدیران صنایع کوچک مطرح می‌شود، نرخ سود بالای بانکی است. براساس مقررات فعلی حاکم بر سیستم بانکی، نرخ سود تسهیلات اعطایی برای فعالیت‌هایی صنعتی بیشتر از فعالیت‌هایی کشاورزی و کمتر از فعالیت‌های خدماتی و ساختمانی است. ولی به نظر متقاضیان این میزان سود (در حدود ۱۹ درصد) برای فعالیت‌های صنعتی بالاست. همچنان که گفته شد تسهیلات اعطایی بانک‌ها در قالب عقود اسلامی صورت می‌گیرد و نرخ سود نیز براساس یک کار کارشناسی و با توجه به نرخ بازگشت سرمایه در بخش صنعتی توسط شورای پول و اعتبار تعیین می‌شود. ولی از آنجا که سودآوری صنایع کوچک با توجه به محدودیت بازار (بازار اکثر صنایع کوچک محلی است) عموماً در سطح پایینی است، لذا به نظر می‌رسد تعمیم دادن نرخ بازگشت سرمایه در بخش صنعت به صنایع کوچک چندان از توجیه اقتصادی برخوردار نیست.

**پ - موانع مقررات صادرات و واردات برای کارآفرینان و صنایع کوچک**

مهمترین موانعی که مقررات صادرات و واردات برای بنگاه‌های صنعتی به ویژه بنگاه‌های کوچک ایجاد می‌کند عبارت است از:

۱- بسیاری از صاحبان واحدهای تولیدی و کارآفرینان، به ویژه صادر کنندگان معتقدند که قانون بدولی با ثبات بهتر از قانون خوب ولی بی‌ثبات است. برخی از سرمایه‌گذاران و کارآفرینان با برشمردن مواردی از بی‌ثباتی و متغیر بودن قوانین وارداتی معتقدند که عامل مهمی که

**انعطاف ناپذیری قوانین و مقررات حاکم بر سیستم بانکی موجب شده که بانک‌ها با یک واحد کوچک صنعتی به همان صورتی برخورد کنند که با یک واحد بزرگ صنعتی.**

به سرمایه گذاری و مساله اشتغال لطمه وارد می‌کند و انگیزه فعالیت تولیدی را از بین می‌برد، قوانین و مقررات متغیر است، از دیگر اثرات منفی بی‌ثباتی قوانین و مقررات در زمینه صادرات، از بین رفتن اعتبار و صادر کنندگان است. بسیاری از صادر کنندگان اظهار می‌کنند که عدم ثبات قوانین و مقررات موجب

عدم انجام تعهد صادر کنندگان به قراردادهای منعقد با طرف‌های خارجی است. عدم انجام تعهد نیز موجب از بین رفتن اعتبار و آبروی صادر کنندگان در میان خریداران خارجی می‌گردد.

۲- از نظر کارآفرینان و صاحبان واحدهای تولیدی دریافت ارز جهت واردات مستلزم مجموعه‌ای از تشریفات اداری طولانی و صرف زمانی قابل توجه است. اینان اظهار می‌دارند که علیرغم اینکه با کمبود نقدینگی مواجه‌اند ولی بانک مرکزی برای گشایش اعتبار اسنادی با کندی عمل می‌کند. لذا سرمایه در گردش واحدهای تولیدی - به ویژه واحدهای کوچک که از سرمایه کمتری برخوردارند - جهت واردات مواد و قطعات مورد نیاز در سیستم بانکی حبس می‌گردد. از طرف دیگر واحدهای تولیدی که امکان صادرات محصولات خود را دارند به دلیل فقدان تشکیلات لازم و منسجم و عدم هماهنگی بین نهادهای دست اندر کار و مرتبط با صادرات و همچنین ناکارایی سازمان‌های مربوطه گاه‌ب‌گاه برای ارسال یک محموله صادراتی ناچار به رفت و آمد زیاد در سازمان‌های دولتی و پرداخت هزینه‌های جانبی می‌شوند و همین امر آنها را با دودلی و برگشت از نیمه راه مواجه می‌کند. برخی از صادر کنندگان اظهار می‌کنند که سازمان‌های مرتبط با صادرات نه تنها همکاری لازم را جهت انجام امور اداری با آنان نمی‌کنند بلکه هر سازمان در جهت کسب درآمد یک قانون و یا ضابطه جدیدی را برای آنان به مورد اجرامی گذارد و یا براساس سلیقه‌های شخصی به انجام امور روزانه خود می‌پردازد.

۴- یکی از مهمترین مقولات مرتبط با صادرات و واردات کالاها و خدمات که فراروی صاحبان واحدهای تولیدی - به ویژه واحدهای کوچک مقیاس - و کارآفرینان قرار دارد، ارز و نرخ آن است. در مراجعه حضوری به برخی از واحدهای تولیدی کوچک که به نوعی با امر صادرات و واردات دست به‌گریبان بودند، در رتبه‌بندی مشکلات خود در این زمینه، ارز و تعیین نرخ آن از سوی دولت (بانک مرکزی) را یکی از سه مشکل اصل خود

برشمردند. اینان اظهار کردند که بی‌ثباتی در نرخ ارز هر گونه امکان برنامه‌ریزی میان مدت و بلند مدت تولیدی را از آنان سلب کرده است. همچنین این بی‌ثباتی موجب شده که آنان به راحتی به ارز مورد نیاز خود دسترسی پیدا نکنند و یا آن را با هزینه بسیار بالاتر از آنچه که هست به دست آورند که همین امر

**کارآفرینان و صاحبان واحدهای کوچک از جمله مواعی که بر سر راه ایجاد و توسعه کسب و کار خود برمی‌شمارند قوانین مالیاتی و نحوه اجرای آن است.**

طبعاً هزینه‌های تولید و قیمت تمام شده کالا را افزایش می‌دهد.

۵- عدم وجود تخصیص کافی و یا فقدان آشنایی کارکنان و متصدیان امر صادرات در نهادها و سازمان‌هایی که در امر صادرات دخیل هستند.

### ج - قانون مالیات و مواعی آن برای صنایع کوچک

بخش تولید و صنعت اقتصاد ایران به دلیل فقدان قوانین مناسب مالیاتی و با توجه به وابستگی واحدها به مکان و داشتن دفاتر و اسناد جامع و کامل بیش از سایر بخش‌ها مالیات پرداخت می‌کند. لذا کارآفرینان و صاحبان واحدهای کوچک از جمله مواعی که بر سر راه ایجاد و توسعه کسب و کار خود برمی‌شمارند قوانین مالیاتی و نحوه اجرای آن است. در این قسمت برخی از مهمترین مواعی و مشکلاتی که نظام مالیاتی ایران برای صنایع کوچک و کارآفرینان ایجاد می‌کند ارایه می‌گردد.

۱- ملاک دریافت مالیات از بنگاه‌های اقتصادی فقط براساس میزان درآمدی ابرازی (یا تشخیصی) می‌باشد و نوع فعالیت و یا اندازه بنگاه تأثیری در تعیین مالیات ندارد. یعنی براساس قانون فعلی مالیات، کوچکی یا بزرگی بنگاه و نیز تجاری (بازرگانی) یا تولیدی بودن فعالیت مورد توجه قرار نمی‌گیرد. فراهم کردن چنین تمایزی می‌تواند یکی از عوامل بستر ساز جهت تشویق فعالیت‌های کوچک تولیدی باشد.

۲- از جمله مشکلاتی که سیستم مالیاتی ایران برای صاحبان واحدهای کوچک ایجاد می‌کند مشکلات ناشی از وصول مالیات است که خود ناشی از نواقص و پیچیدگی‌های قانون مالیات‌های مستقیم در زمینه شیوه وصول مالیات می‌باشد. به نظر کارشناسان برای نظام اجرایی، یعنی سیستم سازمان تشخیص و وصول مالیات، مأموریت مشخصی تعریف نشده است و عملاً تفکر حاکم بر نظام، دریافت هر چه بیشتر مالیات بدون توجه به توانایی‌های پرداخت کننده است. در شیوه فعلی وصول مالیات در ایران به دلیل فقدان نهادهای واسطه (نظیر حسابداران معتمد) مؤدیان و ممیزان در تماس مستقیم با یکدیگرند و این خود مشکلات زیادی را ایجاد کرده است و از آنجا که حجم کار تشخیص مالیات بسیار زیاد است و کادر رسمی وزارت دارایی محدود، لذا هر ممیز ناچار است ۶۰ تا ۷۰ شرکت یا شغل را رسیدگی کند. از این رو ممیزان به علت حجم بسیار زیاد کار، بیشتر تمایل دارند که مساله را با تشخیص علی‌الراس حل و فصل کنند، و این خود از دقت کافی برخوردار نیست و در غالب موارد مورد پذیرش مؤدیان قرار نمی‌گیرد که در نتیجه در یک فرآیند اداری موجب جنگ و گریزی بین مؤدی و ممیز می‌گردد که نهایت آن ایجاد هزینه و اتلاف وقت برای واحدهای کوچک تولیدی است.

۳- از دیگر مشکلاتی که بخش صنعت به طور عام و صنایع کوچک به طور خاص در زمینه مالیات‌ها با آن دست به‌گریبان است، تعدد پرداخت‌هایی تحت عناوینی نظیر مالیات، حقوق، عوارض و امثال آن است که می‌توان آنها را به عنوان مانعی بازدارنده برای صنایع (صنایع کوچک) محسوب کرد.

۴- براساس قانون مالیات‌های مستقیم که مبنای عمل دستگاه مالیاتی کشور است از اشخاص حقیقی (افراد) و بنگاه‌ها (شرکت‌ها) به صورت یکسان مالیات گرفته می‌شود به نحوی که جدول مالیاتی یکسان دارند (ماده ۱۳۱) در صورتی که میزان درآمد دریافتی برای هر یک از اشخاص فوق معانی متفاوتی دارد. به عنوان مثال، برای یک فرد ۵۰۰

میلیون ریال درآمد در سال درآمد بالایی است

در حالی که چنین درآمد برای یک شرکت تولیدی یا بازرگانی رقمی قابل اغماض است. از این رو، به نظر می‌رسد که باید مبنای درآمد اشخاص با شرکت‌ها عوض گردد، یعنی مالیات بنگاه‌ها براساس جدولی متفاوت از جدول اشخاص تعیین گردد.

### د - قانون کار و مواعی آن برای کارآفرینان

به نظر برخی از صاحب‌نظران اقتصادی و مدیران بنگاه‌های تولیدی و خدماتی، قانون کار و امور اجتماعی جمهوری اسلامی ایران مصوب آبان

ماه ۱۳۶۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام که با هدف توجه به کرامات انسانی و نیل به عدالت اجتماعی و پاسخگویی به اکثریت قریب به اتفاق مسایل و مشکلات کارگری، ایجاد شرایط و روابط مناسب در محیط کار و ارزش دادن به کارگر تصویب شده است، طی مدتی که از اجرای آن می‌گذرد با ضعف‌ها و کاستی‌هایی که دارد یکی از موانع مهم فرا روی بنگاه‌های اقتصادی است، لذا نیاز به اصلاح دارد. در این قسمت سعی می‌گردد مواد و بخش‌هایی از قانون کار فعلی که به نظر می‌رسد مانعی در برابر کار آفرینان و مدیران بنگاه‌های تولیدی و خدماتی است ارایه گردد:

۱ - بررسی مواد قانون کار ایران نشان می‌دهد که در زمینه فسخ قرارداد کار شرایط ناعادلانه‌ای بین کارگر و کارفرما به نفع کارگر برقرار است. در هیچ یک از مواد قانون، به جز ماده ۲۷، اجازه فسخ قرارداد کار به کارفرما داده نشده است. ولی در مقابل کارگر می‌تواند، حداکثر با اعلام استعفای خود پس از یک ماه، که در ۱۵ روز اول هم قابل برگشت است، قرارداد را فسخ کند. ماده ۲۷ هم که اجازه فسخ قرارداد کار را به کارفرما داده، مشروط به این است که کارفرما در مراجع صالحه (هیات‌های حل اختلاف) ثابت کند که کارگر در انجام وظایف محوله قصور ورزیده و یا آیین‌نامه‌هایی انضباطی کارگاه را پس از تذکرات کتبی نقض کرده است. البته این هم خود مشروط به کسب نظر مثبت شورای اسلامی کار است.

۲ - قانون کار در زمینه اجرای تکالیف قانون هیچ تفاوتی بین بنگاه‌های کوچک با بنگاه‌های متوسط و بزرگ قائل نشده است و تمام بنگاه‌ها با یک ضابطه و یک نگرش مشمول تکالیف قانونی شده‌اند. در حالی که بخشی از تکالیف قانون کار در بنگاه‌های کوچک قابل اعمال نیست. از جمله می‌توان به اجرای تکالیف ساخت مسکن برای کارگران، تامین خدمات حمل و نقل، کمک به تعاونی‌ها، سوادآموزی، تاسیس مهد کودک و ساخت ورزشگاه اشاره کرد که حتی توسط بنگاه‌های بزرگ و متوسط به دلیل هزینه بر بودن آنها، یا اجرا نشده و یا به صورتی رنگ باخته اجرا شده است.

۳ - قانون کار در بعضی موارد به حوزه‌هایی وارد شده است که در نتیجه آن دست کارفرما در استفاده از ابزارهای مدیریتی برای تنظیم نیروی کار و اداره بنگاه بسته می‌شود. به عنوان مثال، قانون کار کارفرمایان را مکلف کرده است که نظام طبقه بندی مشاغل را در کارگاه خویش تنظیم کنند و مقررات آن را به تایید وزارت کار برسانند و چنانچه به تکلیف خود عمل نکند وزارت کار راساً به انتخاب مشاغل و انجام طبقه بندی خواهد پرداخت. در واقع قانون کار با تعیین این تکلیف برای کارفرما، از حدود تنظیم روابط کار خارج شده و به مقوله نظام استخدامی کارگاه نیز پرداخته است و بدین ترتیب یکی از ابزارهای مدیریتی برای تنظیم نیروی انسانی را از کارفرما سلب کرده است.

۴ - طبق ماده ۲۶ قانون کار، مدیران واحدهای تولیدی و خدماتی از جایابی کارگر منع شده‌اند و این امر امکان تبدیل تدریجی مشاغل کم بازده به پر بازده را از کارفرمایان و مدیران سلب می‌کند.

۵ - قانون کار دست کارگران را در جایابی آزاد گذاشته است و همین امر یک مشکل اساسی را برای صاحبان و مدیران واحدهای تولیدی و خدماتی ایجاد کرده است. بدین صورت که اگر کارفرمایی در راستای افزایش بهره‌وری کارکنان خود و همچنین افزایش کیفیت محصولات و خدمات تولیدی اقدام به آموزش نیروی کار بکند و هزینه‌ای صرف

آن کند، آنگاه کارگر به محض پایان آموزش درخواست افزایش حقوق کند ولی کارفرما نپذیرد، کارگر با آزادی که قانون کار به وی داده است می‌تواند بدون توجه به هزینه‌ها و زمان صرف شده برای آموزش به سرعت جایجا و در واحد دیگری که دستمزد بیشتری می‌پردازد مشغول به کار شود. این موضوع طبیعتاً انگیزه کارفرمایان را برای آموزش نیروی کار کاهش خواهد داد و در نتیجه روی بهره‌وری اثر منفی خواهد گذاشت. در پایان، با توجه به موارد فوق، می‌توان گفت که با تکالیف و مسئولیت‌هایی که قانون کار برای کارفرما در برابر نیروی کار تعیین کرده است هزینه و ریسک به کارگیری نیروی کار در اقتصاد ایران بسیار زیاد است. لذا انگیزه کار آفرینان و سرمایه‌گذاران را در استفاده از فناوری‌های کاربر و در نتیجه بکارگیری نیروی کار

کاهش داده است.

## ه - جمع بندی

ایده‌های کار آفرینی زمانی می‌توانند بر تولید، اشتغال و بهره‌وری عوامل تولید بنگاه اثر بگذارند که شرایط اجرای آنها فراهم گردد. از جمله پایگاه‌های مناسب جهت کار بردی کردن ایده‌های کار آفرینی، بنگاه‌های کوچک تولیدی و خدماتی است. شرط اینکه یک بنگاه کوچک بتواند ایجاد و راه اندازی گردد و سپس با اجرای ایده‌های کار آفرینی فعالیت خود را تداوم بخشد و از این طریق امکان رشد و توسعه را بیابد، فراهم بودن بسترهای لازم در عرصه اقتصاد کشور است. از جمله نهادهایی که بر بستر سازی فعالیت‌های اقتصادی نقش بارز و بی‌چون و چرایی دارد، نهاد دولت است. دولت با استفاده از حق انحصاری خود در وضع قوانین و مقررات آثار زیادی بر روابط و فعالیت‌های کار گزاران و بازیگران عرصه اقتصاد دارد. این ابزار دولت - قانونگذاری - می‌تواند نقشی مانند شمشیر دولبه داشته باشد. اگر درست به کار گرفته شود بسترها و شرایط فعالیت و رقابت در عرصه اقتصادی را تسهیل و مهیا می‌کند و اگر به نادرستی به کار گرفته شود، می‌تواند به عنوان مانع برای بازیگران اقتصاد عمل کند.

شواهد موجود و بررسی‌های انجام شده در زمینه اقتصاد ایران بیانگر این است که قوانین و مقررات وضع شده توسط دولت در عرصه اقتصاد نه تنها بسترهای مناسب برای فعالیت‌های کار آفرینی و تولیدی را فراهم نکرده است، بلکه قوانین و مقررات وضع شده به عنوان مانعی جهت رشد کار آفرینی در صنایع کوچک و در نتیجه رشد و توسعه صنایع کوچک در اقتصاد ایران عمل کرده است.

در این مقاله، همچنان که ملاحظه شد، برخی از موانع قانونی رشد کار آفرینی در صنایع کوچک در پرتو زمینه راه‌اندازی کسب و کار، قانون کار، اعتبارات بانکی، مقررات صادرات و واردات و مالیات و عوارض ارایه گردید. این موانع به

همراه برخی از نقاط ضعف دولتهای گذشته در انجام وظایف اصلی و اولیه نظیر تضمین حقوق مالکیت، تامین ثبات کلان اقتصادی، فراهم کردن کالاهای عمومی، دست در دست هم موجب نهی شدن ذخیره کار آفرینی بنگاه‌های کوچک، به ویژه صنایع کوچک به عنوان پایه‌های عمده توسعه ملی، شده است.

**ایده‌های کار آفرینی زمانی می‌توانند بر تولید، اشتغال و بهره‌وری عوامل تولید بنگاه اثر بگذارند که شرایط اجرای آنها فراهم گردد.**