

مقدمه

دولت با استفاده از حق انحصاری خود در وضع قوانین و مقررات بر روابط و فعالیت‌های کارگران و بازیگران عرصه اقتصادی بسیار تأثیرگذار است. قوانین و مقررات وضع شده می‌توانند نقشی به مثابه شمشیر دولبه ایفا کنند. اگر این قوانین درست به کار گرفته شوند، بسترها و شرایط را برای فعالیت و رقابت در عرصه اقتصادی مهیا و تسهیل می‌کنند و اگر درست به کار گرفته نشوند، می‌توانند به عنوان مانعی بر سر راه بازیگران اقتصادی عمل کنند. شواهد و بررسی‌ها درباره اقتصاد ایران، بیانگر این است که قوانین و مقررات وضع شده به وسیله دولت در عرصه اقتصاد نه فقط بسترهای مناسبی را برای فعالیت‌های کارآفرینی و تولیدی فراهم نکرده، بلکه اجرای آن‌ها مانع رشد سرمایه‌گذاری در صنایع کوچک و متوسط اقتصاد ایران است.

روند نظام قانون‌گذاری در اقتصاد ایران، چه قبل و چه بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تحت تأثیر آرا و نظرات گوناگون حاکم بر دولتمردان این دوران بوده است. معمولاً این تغییر و تحولات در کوتاه‌مدت و میان‌مدت رخ داده و سرمایه‌گذار در بلندمدت با پدیده عدم اطمینان مواجه بوده و قدرت تصمیم‌گیری از وی سلب شده است. آثار این تغییر و تحولات در قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌های اجرایی، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها تجلی یافته است. سیر تحولات فکری حاکم بر جامعه ایران، باعث شده قوانین متعدد با پیش‌زمینه‌ها و نگرش‌های متفاوت و متضادی ایجاد شود؛ بدون آنکه قوانین قبلی با ساختار فکری قوانین نهایی تطبیق داده شود تا در صورت عدم تطابق با قوانین نهایی، اصلاح یا حذف شود. بر اساس این قوانین که حاصل از تفکرات حاکم بر دولت‌ها است، نهادهای متفاوتی شکل گرفته یا ادغام شده‌اند. آثار این تغییر و تحولات در تعارف واژه‌ها، رایج تسهیلات، روابط و داورهای میان عوامل تولید و... به طور مستقیم و غیرمستقیم دیده می‌شود. به طور کلی از دیدگاه بسیاری از صاحب‌نظران، سرمایه‌گذاران با یک سری قوانین منسجم، هماهنگ و هدف‌دار مواجه نیستند، بنابراین تمامی قوانین به یک بازنگری نیاز دارند تا به این وسیله قوانین و مقررات زائد، حذف و قوانین و مقررات متضاد،

اصلاح شود.

به اعتقاد صاحب‌نظران، بیشتر قوانین، به طور سیستمی و منسجم مدون نشده و معمولاً برای حل یک مشکل نگرش بخشی و روزمرگی، به کار گرفته که این خود باعث ایجاد معضلات دیگری در سایر بخش‌های اقتصادی شده است. برای مثال تصویب قانون چک در سال ۱۳۸۱، در عمل باعث شده که تعداد زندانیان چک-که خود معضلی برای جامعه و دستگاه قضایی بود- تا حدودی کاهش یابد؛ اما ارزش چک نزد عاملان اقتصادی از بین رفت. در حالی که به دلیل کمبود نقدینگی در ایران و درآمدهای نامناسب، بیشتر معاملات در کشور به وسیله چک انجام می‌شد. به این معنا که با چک گردش مالی انجام می‌گرفت؛ بنابراین ماهیت قانون قبلی، به نفع گیرنده چک بود و ماهیت قانون فعلی به نفع صادرکننده چک است.

اشکالات عمده نظام حقوقی کشور در حمایت از سرمایه‌گذاری و تولید

به طور کلی بر اساس مصاحبه‌ها و مطالعات انجام‌گرفته، وضعیت قوانین اقتصادی موجود در بخش صنعت را می‌تواند به شرح ذیل تقسیم‌بندی کرد:

بازدارندگی برخی از قوانین موجود:

ماهیت وجود برخی از قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها مثل قانون کار، قانون بیمه و تأمین اجتماعی، قانون مالیات‌ها، قوانین گمرکی، قوانین صادرات و واردات و... بسیار ضروری بوده و باید در چارچوب معینی، روابط میان کارفرمایان، کارگران و دولت در امور مختلف، مشخص شود. اما برخی از این قوانین، به جای اینکه در عمل میان کارفرمایان، کارگران و دولت، یک ارتباط منطقی و مسالمت‌آمیز در راستای توسعه فعالیت‌های تولیدی برقرار کنند؛ موجب دخالت بیش از حد دولت و حتی ایجاد رقابت میان آن‌ها شده و ماهیت قوانین و مقررات دست و پاگیر را پیدا کرده است. به بیان دیگر این قوانین به جای تقویت سرمایه انسانی و اجتماعی، خود باعث تضعیف و حتی از میان رفتن این سرمایه‌ها شده و امنیت اقتصادی عوامل تولید را کاهش می‌دهد. برخی از قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها حکایت از این

دارد که ایجاد محدودیت‌های غیرضروری موجب عدم تمایل سرمایه‌گذار برای ورود به بخش تولید شده است. در ایران بسیاری از قوانین و مقررات، موجب دخالت نامعقول و غیرلازم دولت در امر تولید و سرمایه‌گذاری می‌شود که به اصلاح و بازنگری نیازمند است. برای مثال، قانون کار-که به تفصیل در فصل آتی درباره آن بحث خواهد شد- باعث سلب اختیارات مدیریت-که یکی از عوامل مؤثر تولید است- در مورد تنظیم نیروی انسانی شده است. با توجه به این محدودیت، هیچ سرمایه‌گذاری تمایل ندارد سرمایه خود را در فعالیتی به کار بندد که نتواند خود مدیریت آن را برعهده گیرد.

بر اساس مجموع نظریات شفاهی و مکتوب صاحب‌نظران، ازجمله مهم‌ترین قوانین دست‌وپاگیر برای سرمایه‌گذاری در ایران عبارت‌اند از: قوانین کار، بیمه و تأمین اجتماعی. آنان با اعتقاد به حفظ ماهیت قوانین، خواستار اصلاح فوری این دو قانون هستند. در برنامه‌های ارائه شده هیأت دولت در ادوار مختلف بر این امر تأکید شده است که خود از اهمیت این مسأله حکایت دارد. ۱۰۰ درصد استراتژی توسعه صنعتی کشور نیز بر اصلاح این قوانین تأکید شده است.

مقطع‌نگری و عدم شفافیت در قانون‌گذاری:

برخی دیگر از قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها وجود دارد که نحوه نگارش آن‌ها، باعث شده که هر کس بر اساس نگرش و سلیقه خود به آن‌ها عمل کند. از این رو اهداف حقیقی قوانین برآورده نمی‌شود. به بیان دیگر قوانین از شفافیت لازم برخوردار نبوده، راه فرار داشته یا از تفاسیر گوناگون برخوردار است. قوانین و مقرراتی مانند «قانون تجمیع عوارض»، مبهم بوده و عدم شفافیت آن‌ها باعث پیدایش تفاسیر متفاوت و همچنین ایجاد نگرانی و ناامنی در جامعه شده است. مورد دیگر قوانین پیرامون بحث اخلاص در نظام اقتصادی، مصوب ۱۳۶۹ است که در آن تعابیر مثل تروریست‌های اقتصادی وجود دارد. این

۱- سعید جلالی، صنعت و معدن در نظم نوین قانونی، بند ششم از مصوبه شماره ۱۹۲۵/ت ۲۵۵۲۴ ه، مورخ ۱۳۸۱/۲/۳۱، موضوع بازرسی و نوسازی صنایع، تهران، انتشارات دانشگاه امیرکبیر، ص ۲۴.