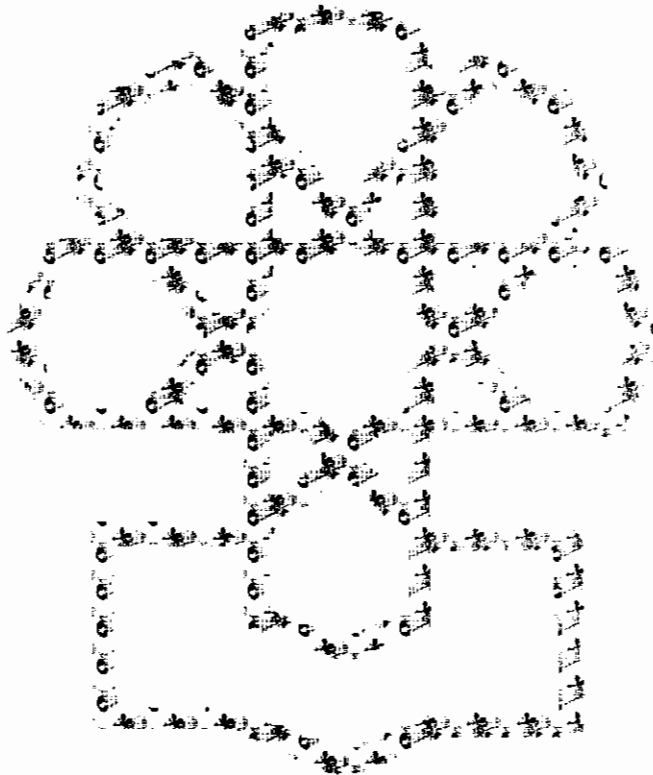


جهاد سازندگی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸

با تأکید بر تبصره‌های ۲۸ و ۳۸

درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۳۵)



معاونت پژوهشی

دی ۱۳۷۷

کار: دفتر برنامه و بودجه

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۳۰

مجلس شورای اسلامی
شماره: ۱۰۰۸۲
تاریخ: ۱۴/۱۰/۷۷

بسمه تعالی

جهادسازندگی در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ با تأکید بر تبصره‌های ۲۸ و ۳۸
درباره لایحه بودجه ۷۸ - شماره (۳۵)

کد گزارش: ۱۶۰۴۱۳۰

فهرست مطالب

۲	نکات برجسته
۳	مقدمه
۳	عملکرد تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۷
۳	موانع عملی اجرای تبصره ۳۸
۴	تبصره ۲۸ لایحه بودجه
۶	پیشنهاد‌های درآمدی جدید

* تداوم توجه به اصلاح ساختار نیروی انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از جمله سیاست‌های مناسبی است که در چند سال اخیر در بودجه‌های سنواتی مورد توجه قرار گرفته است. در این راستا توجه خاصی به وزارت جهاد سازندگی شده و این دستگاه از سال ۱۳۷۶ این حرکت را آغاز نموده است.

* اجرای اصلاح ساختار نیروی انسانی جهادسازندگی در سال‌های قبل در عمل با مشکلات و ابهاماتی رو به رو بوده که با توجه به تلاش‌های دستگاه مذکور در حال رفع می‌باشد.

* جهاد سازندگی دارای پتانسیل‌های قابل ملاحظه‌ای برای کسب درآمدهای جدید است که در صورت جمع‌آوری صحیح آنها می‌توان کارایی فعالیت‌های این دستگاه و مؤسسات تابعه را بالاتر برد. از جمله این پتانسیل‌ها، اخذ مبالغی در ازای ارائه خدمات بهداشتی به کشتارگاه‌ها و نظارت و صدور گواهی بهداشتی برای فراورده‌هایی چون پوست، روده و کرک می‌باشد.

یکی از دغدغه‌های اقتصادی دولت، حجم گسترده آن بوده و این معضل همواره در سال‌های اخیر مورد توجه دولت و مجلس بوده است. در همین راستا از جمله مهم‌ترین سیاست‌های اقتصادی که اتخاذ شده و به صورت مختلف به عمل درآمده، سیاست تعدیل نیروی انسانی بوده است. این مسئله در لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ نیز مورد توجه قرار گرفته و در ادامه سیاست تعدیل نیروی انسانی قانون بودجه سال ۱۳۷۷، در سال آینده نیز این سیاست که حرکتی مناسب و درست به حساب می‌آید، تداوم یافته است.

تبصره ۳۸ لایحه بودجه سال ۱۳۷۸ مربوط به تعدیل نیروی انسانی و زارخانه‌ها و مؤسسات دولتی است. از آنجایی که در بند (ب) این تبصره، وزارت جهادسازندگی تصریح شده است در ادامه برآنیم تا به بررسی دقیق‌تر این موضوع و مشکلات مربوطه در وزارت مذکور بپردازیم.

عملکرد تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۷

در خصوص اجرای بند (ب) تبصره ۳۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ (اصلاح ساختار نیروی انسانی جهادسازندگی)، وزارت جهادسازندگی در بهمن ۱۳۷۶ پس از بررسی راه کارهای اجرایی، ستادی جهت برنامه ریزی و پیگیری اجرای امور تشکیل داد و قرار شد طبق زمانبندی انجام شده تا پایان مرداد ۱۳۷۷، کار اجرای آن پایان پذیرد. اما وجود برخی ابهامات در متن قانون مانع از اجرای این امر گردید و به استعلام از مجلس محترم منجر گردید که در تاریخ ۱۳۷۷/۷/۵ موضوع در کمیسیون برنامه و بودجه مجلس مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت در تاریخ ۱۳۷۷/۸/۱۷ استفساریه مصوب مجلس به وزارت جهادسازندگی ابلاغ شد.

در حال حاضر در حدود ۹۰۰ نفر در حال بازخرید شدن هستند و پیش‌بینی جهادسازندگی تا ۲۰۰۰ نفر می‌باشد.

موانع عملی اجرای تبصره ۳۸

موانع و مشکلات عملی بند (ب) تبصره ۳۸ لایحه بودجه ۱۳۷۸ عبارتند از:

۱- با توجه به این که کاهش نیروی انسانی «داوطلبانه» عنوان شده لذا فقط افرادی تمایل به بازخریدکردن خود دارند که دارای تجربه و تخصص می‌باشند و افراد غیرمتخصص چندان تمایلی به این کار ندارد. دلیل این امر کاملاً روشن است زیرا تقاضای افراد با تجربه در بخش غیردولتی بالاست اما در مورد افراد غیرمتخصص چنین نمی‌باشد. نتیجه آن که در عمل نقض غرض شده و هدف اصلی تبصره به هیچ وجه تحقق نمی‌یابد.

همان گونه که مشخص است هدف از این تبصره کاهش هزینه‌های اضافی و اصلاح ساختار نیروی انسانی در راستای حفظ نیروهای متخصص و کاستن از نیروهای کم تخصص بوده است اما به تریبی که ذکر شد در عمل عکس قضیه اتفاق خواهد افتاد. بنابراین پیشنهاد می‌شود کلمه «داوطلب» از متن

بند (ب) تبصره ۳۸ لایحه بودجه ۱۳۷۸ حذف شود.

۲- با توجه به ماده واحده استفساریه اخیر مجلس، منظور از نیروی انسانی، هم نیروی رسمی است و هم نیروی قراردادی. اما در این بند فقط به کارکنان قراردادی اشاره شده که لازم است کارکنان رسمی نیز مشمول این بند از تبصره گردند.

۳- در جزء ۳ بند (ب) تبصره آمده است «افراد بازخرید شده فوق الذکر برای استفاده از تسهیلات بانکی معرفی می‌شوند و در اولویت قرار دارند».

جزء مذکور دارای دو اشکال عمده است:

الف- مشخص نبودن محل تأمین اعتبارات این جزء یعنی این که مشخص نشده از کدام تسهیلات بانکی.

ب- مشخص نشده در اولویت بودن افراد مذکور جهت استفاده از تسهیلات بانکی به چه معنی است. مفهوم در اولویت بودن بسیار کلی و عام است. سؤال این است که چگونه در عمل این اولویت معنی و مفهوم خواهد داشت؟

تبصره ۲۸ لایحه بودجه

بند (الف) تبصره ۲۸ لایحه بودجه ۱۳۷۸ یک تبصره درآمدی برای وزارت جهادسازندگی می‌باشد. وزارت جهادسازندگی دارای پتانسیل‌های قابل توجهی برای کسب درآمد می‌باشد که شناسایی و برآورد دقیق آنها می‌تواند بخش قابل توجهی از مشکلات و کمبودهای مالی این دستگاه رافع نماید.

در ذیل نمونه‌هایی از مهمترین پتانسیل‌های درآمدی جهادسازندگی را بیان می‌کنیم که می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

۱- چرای دام در مراتع منافع قابل توجهی دارد که از آن جمله می‌توان به افزایش تفریبی ۴ الی ۵ کیلوگرم در وزن هر دام در اثر چرا در مراتع کشور اشاره کرد. اما از سویی چرای دام طبعاً موجب تخریب و نابودی مراتع می‌شود که باید هزینه‌های جبران آن تأمین گردد. در جزء ۲ بند (الف) تبصره مذکور به وزارت جهادسازندگی اجازه داده شده در ازای صدور یا تجدید سالانه پروانه چرای دام در مراتع به ازای چرای هر واحد دامی، مبلغ ۲۰۰ ریال دریافت گردد. به نظر می‌رسد رقم مذکور با توجه به منافعی که نصیب دامدار می‌کند و هزینه‌هایی که برای مراتع به وجود می‌آورد قابل افزایش باشد. بدین ترتیب می‌توان از درآمدهای جدید به وجود آمده در جهت احیای هرچه بهتر و بیشتر مراتع بهره برد.

۲- کشتارگاه‌های مجاز دام و طیور به عنوان مکان‌های مناسب برای ذبح دام و طیور و آماده نمودن گوشت سالم مورد نیاز مردم نقش بسیار مؤثری در سلامت جامعه و جلوگیری از اشاعه بیماری‌های مشترک بین انسان و حیوان و همچنین کنترل بیماری‌های دامی ایفا می‌نمایند. دستیابی به این هدف مهم، با کشتار دام در کشتارگاه‌های بهداشتی و نظارت و بازرسی بهداشتی و ضبط و از بین بردن اندام‌ها و لاشه‌های بیمار و غیر قابل مصرف امکان‌پذیر می‌باشد. از آنجایی که ضبط و از بین بردن لاشه‌های بیمار موجب تحمیل خسارات مالی قابل توجهی به صاحبان آنها می‌گردد، این امر موجب امتناع دامداران از کشتار دام‌های خود در کشتارگاه‌های مجاز و گسترش کشتارهای غیربهداشتی می‌شود. از این رو می‌توان در قبال ارائه خدمات بهداشتی بازرسی گوشت، از کشتارگاه‌های سنتی و دام و طیور به ازای هر کیلو گوشت مورد

بازرسی مبلغی را به عنوان هزینه ارائه خدمات بهداشتی دریافت نموده و درآمدهای حاصله را صرف پرداخت بخشی از ارزش لاشه‌های ضبطی به عنوان غرامت، به صاحبان آنها پرداخت و بدین طریق موجبات تشویق و ترغیب دامداران به کشتار دام در کشتارگاه‌های مجاز شده و در نتیجه تأمین سلامت جامعه را فراهم آورد.

جدول شماره ۱ آمار دام و طیور کشتار شده در کشتارگاه‌های کشور را در سال ۱۳۷۶ نشان می‌دهد و می‌تواند مبنای محاسبه درآمد حاصله از اخذ هزینه ارائه خدمات بهداشتی باشد. در این جدول فرض شده به ازای هر کیلو گوشت دام و طیور معادل ۲۰ ریال بابت هزینه ارائه خدمات بهداشتی اخذ گردد.

جدول ۱- تعداد دام و طیور کشتار شده در کشتارگاه‌های کشور در سال ۱۳۷۶

نوع دام	دام و طیور کشتار شده* (هزار رأس)	میانگین وزن لاشه (کیلوگرم)	گوشت بازرسی شده (تن)	درآمد پیش‌بینی شده بر اساس هر کیلوگرم ۲۰ ریال (میلیون ریال)
گوسفند	۱۱,۸۷۷	۱۸	۲۱۳,۷۸۶	۴,۲۷۵
بز	۲,۳۶۰	۱۴۷	۳۳,۰۴۰	۶۶۰
گاو، گوساله، گاو میش و شتر	۱,۷۸۹	۱۴۰	۲۵۰,۴۶۰	۵,۰۰۹
طیور	۲۴,۹۰۰	۱/۲۵	۳۱۱,۲۵۰	۶,۲۲۵
جمع	-	-	۸۰۸,۵۳۶	۱۶,۱۶۹

مأخذ: سازمان دامپزشکی کشور. آمار سالانه کشتار دام و طیور تحت نظارت بهداشتی بازرسان بهداشتی سازمان دامپزشکی در کشتارگاه‌های کشور در سال ۱۳۷۶.

* واحدهای تعداد دام و طیور کشتار شده به ترتیب بر حسب هزار رأس و هزار قطعه می‌باشد.

۳- سالانه در اثر بیماری‌های مختلف نظیر آبله، کنه زدگی و انگل‌ها خسارات و زیان‌های قابل توجهی به پوست، پشم و روده وارد شده و به میزان زیادی از ارزش صادراتی آنها می‌کاهد. به طوری که موجب کاهش بیش از ۵ دلار از ارزش صادراتی پوست دچار آبله یا کنه زده می‌شود. با توجه به گستردگی عملیات لازم برای مبارزه با این بیماری‌ها و عدم کفایت امکانات موجود، با استفاده از درآمد حاصله از این محل، که رقمی در حدود ۱۷۵۱ میلیون ریال (جدول شماره ۲) می‌شود، می‌توان به میزان قابل توجهی از خسارات وارده به صادرات فرآورده‌های فوق را از طریق مبارزه با انگل‌های خارجی بدن دام جلوگیری نمود. (فرض شده که به میزان ۰/۰۰۲ از ارزش کل هر فرآورده در ازای نظارت و صدور گواهی بهداشتی برای پوست صادراتی و روده و کرک اخذ گردد).

جدول ۲- تعداد سالامبور، روده و کرک صادر شده در سال ۱۳۷۶

درآمد پیش‌بینی شده حاصل از ۰/۰۰۲ ارزش کل (میلیون ریال)	ارزش کل		ارزش واحد (دلار)	مقدار صادر شده	واحد	فرآورده‌های خام دامی
	میلیون ریال ^(۱)	هزار دلار				
۱,۳۸۹	۶۹۴,۸۶۰	۲۳۱,۶۲۰	۱۰	۲۳,۱۶۲,۰۰۰	جند	سالامبور، وت‌بلو، کراست
۲۹۰	۱۴۵,۰۳۲	۴۸,۳۴۴	۸	۶,۰۴۳,۰۰۰	هنگ	روده
۷۲	۳۶,۰۰۰	۱۲,۰۰۰	۸	۱,۵۰۰,۰۰۰	کیله	کرک و موی بز
۱,۷۵۱	۸۷۵,۸۹۲	۲۹۱,۹۶۴	-	-	-	جمع

۱- هر دلار معادل ۳۰۰۰ ریال در نظر گرفته شده است.

مأخذ: سازمان دامپزشکی کشور، مجوزهای بهداشتی صادر شده توسط سازمان دامپزشکی کشور در سال ۱۳۷۶.

۴- با توجه به تولید و توسعه آبرزی پروری به میزان ۶۵ هزار تن و همچنین صید انواع آبریان در آب‌های شمال و جنوب به میزان ۴۰۰ هزار تن در سال ۱۳۷۶^۱ و با وجود ضایعاتی حداقل معادل ۳۰ درصد وزن موجود تولید و همچنین نیاز کارخانجات پودر ماهی به مواد اولیه، ایجاد و حفظ اشتغال، جلوگیری از خروج ارز و تکمیل زنجیره تولیدی از زمان صید تا تولید محصول نهایی، پیشنهاد می‌شود در متن بند (د) تبصره ۲۸، علاوه بر گوشت قرمز، «پودر و روغن ماهی» نیز در نظر گرفته شود تا بدین ترتیب امکان استفاده بهینه این محصولات آبی و استفاده از تسهیلات بانکی در حد تسهیلات بند (ج) و (د) تبصره ۲۸ قانون بودجه سال ۱۳۷۷ از محل تبصره ۳ قانون بودجه سال ۱۳۷۸ فراهم گردد.

پیشنهادهای درآمدی جدید

با توجه به وجود پتانسیل‌هایی برای کسب درآمدهای جدید از سوی وزارت جهادسازندگی و دستگاه‌های تابعه موارد زیر می‌تواند به عنوان منابع جدید درآمدی در نظر گرفته شوند:

۱- در ازای پاسخ به هر فقره از استعلام متقاضیان در رابطه با صدور اسناد مالکیت اراضی و مستحدثات از سوی وزارت جهادسازندگی، بنا به تناسب سطح و زمین مورد درخواست مبالغی به عنوان هزینه ارائه خدمات استعلامی دریافت گردد.

۲- درازای اراضی ملی که به اشخاص حقیقی و حقوقی به استناد لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب شورای انقلاب و مواد ۳۱ و ۳۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور و آیین‌نامه اجرایی مربوطه واگذار شده است مبالغی به عنوان اجاره بهای این اراضی از اشخاص مذکور دریافت گردد.

درآمد حاصل از منابع فوق می‌تواند به منظور اجرای آزمونی چون طرح ممیزی اراضی، تفکیک مستثنیات پس از طی مراحل قانونی، در اختیار وزارت جهادسازندگی (سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور) قرار گیرد.

۳- درصدی از سود ویژه شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی فرش دستباف روستایی تحت پوشش جهادسازندگی اخذ شده و صرف توسعه و ارتقای این شرکت‌ها و اتحادیه‌ها، ارتقای مهارت فنی و بهبود تکنولوژی، افزایش بهره‌وری صنایع روستایی، مطالعه و شناسایی استعداد زمینه‌های ایجاد صنایع روستایی و استقرار بهینه این نوع صنایع، حمایت از قالی‌باغان روستایی، ارتقای کمی و کیفی تولیدات شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی گردد.

۴- به دلیل پراکندگی روستاها و عدم ساماندهی صحیح روستاها، توصیه می‌شود ترتیباتی فراهم گردد تا وزارت جهادسازندگی بتواند در راستای طرح بهسازی و ساماندهی (تجمع) روستاهای پراکنده نسبت به تملک، خرید، تفکیک و آماده‌سازی اراضی موجود در محدوده روستاهای مشمول طرح بهسازی اقدام نموده و پس از آماده‌سازی اراضی مذکور آنها را به قیمت منطقه‌ای به متقاضیان واگذار نمایند. بدیهی است بدین ترتیب می‌توان تمام یا بخشی از هزینه‌های اجرای طرح مذکور را تأمین نموده و علاوه بر آن بر کارایی اجرایی طرح‌ها نیز افزود.

۱. بنا به گزارش‌های وزارت جهادسازندگی