

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی»

مقدمه

طرح «سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی» به شماره ثبت ۳۴۲ که به امضای ۳۷ نفر از نمایندگان محترم رسیده و دارای ۲۷ ماده است به استناد اصول چهل و سوم (۴۳) و چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با هدف مواجهه با معضل نرخ بیکاری و در جهت تقویت انگیزه و شور و نشاط جوانان و نیز فراهم کردن زمینه ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و تثبیت اشتغال و در نتیجه کاهش بیکاری، تسهیل، توسعه و بهبود فرآیندهای کسب‌وکار به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده است. اما با نگاهی بر مواد آن، این نکته استنباط می‌شود که تعدادی مواد پراکنده که لزوماً سنخیتی با هم نداشته و حتی در بعضی موارد با عنوان طرح نیز همخوانی ندارد در قالب طرح پیشنهادی ارائه شده است و در واقع باید گفت امکان تحقق خواسته‌های مطرح شده عمدتاً در قالب برنامه‌های توسعه با مسئولیت دولت و قوای قضائیه و مقننه با مساعد بودن زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی میسر است. به گونه‌ای که در برخی مواد نقض آشکار قوانین به‌ویژه اصول هفتاد و پنجم (۷۵)، چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و نیز قانون خدمات کشوری صورت گرفته است و در برخی دیگر، در امور دستگاه‌های دولتی دخالت نموده و مغایر با نظر شورای نگهبان دولت را به ارائه لایحه ملزم نموده است. همچنین بار مالی که طرح تحمیل می‌کند به میزان بالایی است و البته در خیلی از موارد منبع تأمین آن در نظر گرفته نشده است. در کل توصیه مرکز پژوهش‌ها به لحاظ دغدغه‌های طراحان محترم از طریق انتقال مباحث به برنامه‌ریزان برنامه پنج‌ساله توسعه است و تصویب آن را در قالب طرح به صلاح و جایز نمی‌داند. در ذیل به اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح به اجمال اشاره می‌شود.

ایرادهای کلی طرح

۱. طرح مواد پراکنده و غیرمرتبط را دارد که مغایر آیین‌نامه داخلی مجلس است و در یک طرح نمی‌توان اصلاح و وضع قوانین غیرمرتبط را به صورت یکپارچه انجام داد.
۲. به دلیل اهمیت موضوع، تعدد مواد غیرمرتبط در ذیل یک طرح قابل توجیه نیست و اجرای بسیاری از این مواد نیاز به بررسی و مطالعه دقیق دارد.
۳. برخلاف عنوان طرح، آنچه بیشتر مورد نظر طراحان طرح قرار گرفته است موضوع ایجاد اشتغال است و لذا موارد سرمایه‌گذاری و توسعه اشتغال و البته توسعه بخش خصوصی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

تأثیر کلان طرح

هرچند معضل بیکاری یکی از دغدغه‌های اساسی کشور است که در صورت بی‌توجهی موجب آسیب‌های جبران‌ناپذیر خواهد شد، لکن همان‌گونه که در قبل نیز ذکر شده اشکالات وارد بر طرح مانع آن می‌شود که به‌نحو مطلوب و مقتضی دغدغه‌های اساسی کشور از آن طریق مرتفع گردد. در ذیل برخی از مهمترین نقاط قوت و ضعف پیش روی اجرای طرح «سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی» فهرست شده‌اند:

جدول نقاط قوت و ضعف طرح «سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی»

نقاط ضعف	نقاط قوت
- امکان تعارض و مواجهه با اهداف طرح تحول اقتصادی به‌ویژه لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها	- قابلیت در نظر گرفتن طرح به‌عنوان یک چارچوب محوری برای مسئولان برنامه پنج‌توسعه
- به‌لحاظ نبود زیرساخت‌ها امکان تحقق ایجاد یک میلیون شغل پایدار وجود ندارد	- موظف کردن دولت به ارائه برنامه جامع اشتغال ظرف شش ماه بعد از تصویب
- دو موضوع حمایت از سرمایه‌گذاری و فراهم نمودن شرایط توسعه بخش خصوصی (به‌عنوان علل اشتغال) علیرغم اولی بودن بر اشتغال (معلول)، در درجه اهمیت کمتری قرار گرفته‌اند	- ایجاد سالیانه یک میلیون شغل
- ماهیت برخی از کارها جذب نیروی قراردادی است و نه رسمی و دائمی؛ لذا ممکن است به هدف بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی از حیث اندازه بهینه دولت تأثیر سوء داشته باشد	- قابلیت اعمال نظارت بیشتر مجلس بر تحقق اهداف سند چشم‌انداز در حیطه اشتغال و سرمایه‌گذاری
- به‌لحاظ تعدد تشکلهای فارغ‌التحصیلی و عدم ساماندهی آنان به‌نظر می‌رسد از همه ظرفیت‌ها به‌طور عادلانه نتوان استفاده کرد	- توجه به موضوع بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی و تسهیل و تسریع امور اداری
- ذکر ارقام ثابت مثل یک میلیون نفر برای قوانینی که ممکن است تا سال‌ها مورد استفاده قرار گیرند مناسب نمی‌باشد	- تبدیل قراردادهای قراردادی، پیمانی به قراردادهای دائمی رسمی
- طرح‌هایی که آثار قابل توجه دارند بهتر است در قالب برنامه‌های پنج‌ساله مطرح شوند	- فراهم کردن امکان استفاده از ظرفیت‌های علمی فارغ‌التحصیلان در قالب تشکلهای مربوطه
	- توجه به واحدهای تولیدی و حمایت از آنان جهت مبدل شدن از حالت نیمه‌فعال به فعال
	- توجه به زنجیره تولید - توزیع و مصرف و رفع چالش‌های پیش روی توزیع از طریق حمایت از ایجاد فروشگاه‌های زنجیره‌ای

مشخصات طرح

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت:

۳۴۲

شماره چاپ:

۸۱۹

تاریخ چاپ:

۱۳۸۸/۶/۹

نام دفاتر:

مطالعات اقتصادی

مطالعات اجتماعی

مطالعات زیربنایی

مطالعات سیاسی

مطالعات برنامه و بودجه

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۹۸۸۵-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۸۸/۷/۱۲

با این توصیف دو سناریو در نظر گرفته می‌شود: اول اینکه طرح علیرغم لحاظ دغدغه‌های بسیار به دلیل تعدد و پراکندگی بسیار قابلیت توفیق ندارد و لذا کلیت آن مورد اشکال قرار دارد، سناریوی دوم با فرض اینکه کلیت آن مورد تأیید نمایندگان باشد در جزئیات یعنی محتوای مواد ارائه شده نیز اشکالاتی مشهود است که در بخش بعد بررسی تک تک مواد صورت پذیرفته است.

## بررسی برخی از مواد طرح

### ماده (۱)

مکلف نمودن دولت به ارائه طرح جامع اشتغال، درخواست غیرعملی و اجرایی است، زیرا در این ماده تحقق ایجاد اشتغال و ابلاغ آن صرفاً انتظاری کاذب است و این مهم جز در قالب برنامه‌های بلندمدت توسعه با مشارکت کلیه نهادهای متولی امکانپذیر نخواهد بود.

### ماده (۲)

الزام دولت به تقدیم لایحه، با نظر شورای نگهبان مبنی بر عدم امکان الزام دولت به ارائه لایحه مغایرت دارد.

### ماده (۳)

نظر به اینکه ماده (۱۳۶) قانون برنامه چهارم تا پایان سال ۱۳۸۸ خاتمه می‌یابد؛ حال ارائه برنامه عملیاتی تا پنج ماه بعد از لازم‌الاجرا شدن این قانون که دیگر اعتبار ندارد هیچ فایده‌ای ندارد. مضافاً اینکه موضوع این ماده افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی است و ارتباط مستقیمی با هدف طرح ندارد.

### ماده (۴)

شایسته است مجلس محترم بجای نظارت بر کمیته برنامه‌ریزی شهرستان و ... از طریق مجمع نمایندگان ناظرین اشتغال استان به یک نظارت کلان و همگانی مبتنی بر عدالت میان مناطق همت بگمارد. ضمن اینکه تکالیف شورای عالی برنامه‌ریزی استان و شهرستان در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه طبق اسناد توسعه استان‌ها کم‌وبیش همان‌هایی بوده است که در این ماده آمده است ولی مشکلات همچنان پابرجاست.

### ماده (۵)

کاهش دوره هشت‌ساله از سابقه خدمت کارکنان می‌تواند دارای پیامدهایی باشد از جمله اینکه:

۱. تحمیل بار مالی بر سازمان‌های بیمه‌ای.
  ۲. تحمیل بار مالی بر دوش دولت: زیرا دولت ملزم به پرداخت کسورات بازنشستگی مدت زمان کاهش یافته (هشت سال) افرادی است که براساس این ماده بازنشسته می‌شوند.
  ۳. کاهش میزان دریافتی افراد: علیرغم اینکه بازنشستگان در این مرحله زندگی عموماً نیاز به درآمدهای بیشتری دارند به دلیل اینکه مزایای دریافتی در زمان بازنشستگی عموماً کمتر از مزایای زمان اشتغال است، با کاهش درآمد مواجه می‌شوند.
  ۴. افزایش بیکاری جوانان: کاهش سن بازنشستگی منجر به تمایل بنگاه‌های اقتصادی به جذب افراد با تجربه بازنشسته (و البته به دلیل عدم تحمیل تعهدات بیمه‌ای برای آنان) در مقایسه با جذب جوانان جویای کار می‌شود.
  ۵. تبعیض و نابرابری میان بازنشستگان به دلیل تفاوت در میزان برخورداری از مزایای بازنشستگی.
  ۶. خالی شدن دستگاه‌های دولتی از نیروهای توانمند (کاهش سرمایه انسانی در بخش عمومی).
- در کل کاهش سن بازنشستگی مغایر قانون مدیریت خدمات کشوری است و منجر به خروج نیروهای کارآمد در دستگاه‌های اجرایی می‌شود. مضافاً اینکه این اقدام به ورشکستگی سازمان‌های بازنشستگی می‌انجامد.

### ماده (۶)

با قوانین موجود امکان استخدام به اندازه یک سوم از نیروها که به هر دلیل از سیستم خارج می‌شوند وجود دارد. براین اساس، با این ماده، صرفاً فرآیند بوروکراتیک جذب طولانی‌تر می‌شود. مضافاً اینکه عدم استفاده از این شیوه‌ها منجر به جذب نیروهای خدماتی و غیرکارآمد و خصوصاً مشاغل قابل واگذاری به بخش خصوصی خواهد شد.

### ماده (۷)

هرچند براساس قانون مدیریت خدمات کشوری امکان به‌کارگیری بازنشستگان با لحاظ شرایطی امکانپذیر است، اما در طرح پیشنهادی به هیچ عنوان دیگر این امکان وجود ندارد؛ البته استفاده از این افراد در بخش غیردولتی نظیر مؤسسات مالی اعتباری، مدارس و دانشگاه‌های غیرانتفاعی و دانشگاه آزاد اسلامی ربطی به دولت ندارد که در قانون ممنوع شود.

### ماده (۸)

طبعاً سربازان نقش محوری در پیشبرد اهداف نهادها و نیروهای مسلح ایفا می‌کنند؛ اینکه با استفاده از این افراد و استخدام آنان تا حدودی حق واقعی تلاش آنها پرداخت

می‌شود در مقایسه با بهره‌گیری رایگان از آنها اقدام شایسته‌ای است و از سوی دیگر با این اقدام توان تکنولوژیک واحدهای ستادی و صافی نظامی ارتقا خواهد یافت. البته بی‌تردید مقوله چندبُعدی امنیت نیازمند داشتن یک نگاه جامع با تحلیل هزینه - فایده است و بدهی است که نیروهای مسلح بیش از هر نهاد دیگری به نیازها و الزامات خود واقف بوده و از تفکر و برنامه راهبردی مختص خود برخوردار هستند. لذا تشکیل ارتش حرفه‌ای نیاز به قانون مستقل دارد و با یک ماده نمی‌توان زمینه آن را فراهم کرد و بسیار قابل خدشه است. از سوی دیگر با توجه به اینکه آموزش رایگان فنی و حرفه‌ای سربازان وظیفه، بار مالی برای دولت دارد و منبع اعتبار اضافی بایستی در اختیار سازمان‌های مجری قرار داده شود و در طرح پیش‌بینی نشده است، بنابراین با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

#### ماده (۹)

این ماده ایراد دارد؛ زیرا ضابطه‌ای برای (به صورت اضافی) ندارد و تشخیص آن برعهده دستگاه است که بود و نبود این ماده فایده‌ای ندارد. عبارات مندرج در این ماده دقیق تعریف نشده‌اند.

#### ماده (۱۰)

با توجه به عدم امکان بررسی صلاحیت آنها در اجرا، دارای اشکال زیاد است و عملاً به هدر رفتن منابع عمومی منتهی می‌شود. از سوی دیگر واگذاری پروژه‌ها به معنای نادیده گرفتن قانون برگزاری مناقصات است هر چند چنانچه برای تشکلهای فارغ‌التحصیلان تعریف قانونی ارائه شود این امر می‌تواند موجب اصلاح نظام فنی و اجرایی شود که طبعاً یک کار مستقل را طالب است.

#### ماده (۱۱) - تبصره «۱»

نفی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی و واگذاری است و این ماده منجر به دخالت مجدد دولت خواهد شد که با سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی مغایرت دارد.

بدهی به سیستم بانکی و وجود مطالبات معوق صرف‌نظر از آثار سوء اقتصادی که در عرصه کلان دارد، در واقع به مسئله وکالت بانک در دریافت سپرده از افراد و امانت‌داری برای به‌کارگیری آن (خواه قرض‌الحسنه، خواه سپرده مدت‌دار و ...) خدشه وارد می‌کند.

#### ماده (۱۱) - تبصره «۲»

نتیجه این حکم به ورشکستگی بانک‌ها خواهد انجامید، ضمن آنکه در بدنه کارشناسی بانک‌ها، دانش و آگاهی لازم در خصوص مشکلات واحدهای تولیدی وجود ندارد. به طریقی مقتضی هیچ فایده‌ای ندارد.

#### ماده (۱۲)

ایجاد شرکت تعاونی ربطی به وزارت تعاون ندارد و کار بخش خصوصی است و این ماده منجر به دخالت مجدد دولت خواهد شد که مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی است. همچنین تبصره «۱» نیز مغایر اصل چهارم (۴۴) و هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. علاوه بر این اعطای کمک بلاعوض از محل اعتبارات جاری مجاز است و نه اعتبارات سرمایه‌ای، لذا تبصره «۱» مغایر ماده (۶۷) قانون محاسبات عمومی نیز هست.

#### ماده (۱۲) - تبصره «۳»

سقف آورده شرکت‌های تعاونی سه درصد قید شده، بانک‌های کشور شرط ۱۵ درصد آورده سرمایه را اجرا می‌کنند، پس مابه‌التفاوت چه می‌شود؟ در تبصره «۴»، تعداد ده مورد بر چه مبنا انتخاب شده است و البته اولویت انتخاب و معیار فعالیت برحسب منطقه و استان چیست؟ به نظر می‌رسد لازم است دستورالعمل اجرایی در این خصوص وجود داشته باشد. بنابراین این حکم نیز مغایر با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

#### ماده (۱۲) - تبصره «۴»

مغایر اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی است. همچنین محل تأمین اعتبار ایجاد شرکت‌های تعاونی مشخص نشده، لذا مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی نیز هست.

#### ماده (۱۳)

تعیین تکلیف برای منابع بانک است که منجر به اخلاف در نظام بانکی خواهد شد.

#### ماده (۱۵)

بار مالی این اقدام لازم است محاسبه و محل تأمین آن با تدقیق بیشتری در نظر گرفته شود و به بیان دیگر منبع مالی نیاز دارد و مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است.

#### ماده (۱۶) به‌ویژه تبصره «۱»

اگر معارض حق قانونی داشته باشد که طرح نمی‌تواند با این قانون حق مردم را در نظر نگیرد. در هر صورت باید مشخص شود که اگر معارض طرح افراد حقیقی هستند آیا وزارت جهاد کشاورزی می‌تواند اقدام کند یا خیر؟

ذکر این نکته ضروری است که مواد (۱۲)، (۱۵) و (۱۶) از یک قالب کلی‌گویی برخوردار گشته و جزء وظایف ذاتی دستگاه‌های اجرایی مربوط محسوب می‌شود. مضافاً اینکه

در عین حال که بحث گردشگری روستایی و کشاورزی از اهمیت بسزایی برخوردار است، لکن در صورت عدم برنامه‌ریزی جامع تبعات منفی از جمله تقطیع اراضی، مهاجرت از روستا به شهر و پیامدهای زیست‌محیطی را دربر خواهد داشت، لذا به نظر می‌رسد درخصوص بحث گردشگری بررسی جامع جداگانه ضرورت می‌یابد.

#### مواد (۱۷) و (۱۸)

بار مالی بر دوش شهرداری‌ها تحمیل می‌کند. به بیان دیگر حق وضع هزینه برای شهرداری‌ها نداریم در غیر این صورت منابع مالی آن از کجا تأمین می‌شود؟ مضافاً اینکه در صورت تصویب این ماده باید ماده (۴۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده (۸۶) قانون وصول برخی از درآمدهای دولت نیز اصلاح شود و چون موجب کاهش درآمدهای دولت می‌شود مغایر اصول پنجاهویکم (۵۱)، پنجاهوسوم (۵۳) و پنجاهوهفتم (۵۷) قانون اساسی است.

#### ماده (۱۹)

الزام دولت برای تقدیم لایحه مغایر با قانون اساسی است و با نظر شورای نگهبان مغایرت دارد.

#### ماده (۲۰)

«... انتقال این قبیل افراد» در ماده (۲۰) نامفهوم است. از سوی دیگر پرداخت بیمه بیکاری به شکلی که در طرح دیده شده است نوعی حمایت اجتماعی و البته نیازمند منابع مالی است. مستمری بیکاری دارای قانون است، اگر خارج از آن باید پرداخت شود بار مالی برای دولت دارد که دیده نشده است و مغایر اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است. هر چند به فرض تأمین مالی به نوعی فرهنگ‌تن‌پروری و بیکاری را دامن می‌زند.

#### ماده (۲۲)

براساس بند «ب» ماده (۵۳) قانون برنامه چهارم و قانون مدیریت خدمات کشوری انتصاب و ارتقای شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد. در طرح حاضر اختیار از دستگاه تخصصی گرفته شده و آن را در اختیار کمیته‌ای که با سازوکار دستگاه تخصصی آشنایی کمتری دارند، قرار می‌دهد. در عین حال به‌نظر می‌رسد کارگروه انتصابات مغایر قانون اساسی است و دخالت مجلس در امور اجرایی است. نحوه انتصاب مدیران استانی و محلی برعهده مسئولان ذیربط طبق قانون است. حضور نماینده ولی فقیه در استان و نماینده خانه احزاب و ... مغایر قانون اساسی است.

#### ماده (۲۳)

در این ماده برای وزارت آموزش و پرورش و وزارت علوم تعیین تکلیف صورت گرفته که نیاز به بررسی دقیق‌تری دارد. حکم تبصره «۴» عیناً در ماده (۱۴) و (۴۲) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ وجود دارد و همچنین درخصوص حکم تبصره «۵» در حال حاضر نیز عملاً اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی به مدت ۱۲ ساعت تدریس موظف و ۲۸ ساعت تحقیق و پژوهش دارند. بنابراین نیازی به این حکم نیست.

#### ماده (۲۶)

آیا توان مالی پرداخت و تأمین مالی از سوی صندوق‌های معین شده در این ماده وجود دارد؟ لذا لازم است برآوردی از هزینه‌ها ارائه شود و در پیوست طرح یک گزارش کارشناسی از ریز هزینه‌های برآوردی تهیه شود. به‌طور خاص هزینه‌کرد درآمدهای حاصل از سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی باید براساس موارد مشخص شده در سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌عمل آید و با این طرح نمی‌توان درآمدها و هزینه‌های جدید ایجاد نمود و این ماده مغایر سیاست‌های کلی اصل چهارم (۴۴) ابلاغی مقام معظم رهبری است. از سوی دیگر منابع صندوق مهر امام رضا (ع) از محل بودجه عمومی دولت و به‌صورت کمک همه‌ساله در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی و به تصویب مجلس می‌رسد. بنابراین استفاده از منابع صندوق، مجوز قانونی می‌خواهد.

همچنین مصرف مازاد درآمدهای استانی نیز به استناد بند «۴۲» ماده واحده قانون بودجه سال ۱۳۸۸ کشور تعیین تکلیف شده است. بنابراین استفاده از آن در جهت این طرح مجوز قانونی ندارد.

بنابراین بار مالی طرح پیش‌بینی نشده است و کلاً با اصول پنجاهویکم (۵۱)، پنجاهوسوم (۵۳) و هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و مواد مختلف قانون برنامه چهارم توسعه مغایر است.

#### ماده (۲۷)

چنانچه اعتبارات لازم در اختیار مدیران ذیربط قرار گیرد، در زمینه عدم اجرای قوانین احکام لازم وجود دارد و می‌توان تشدید مجازات مشمولین را در قانون ذیربط برای کلیه امور (تخلفات از قانون) به مورد اجرا گذاشت. اما باید توجه داشت بسیاری از مفاد این طرح فارغ از توان و میزان تلاش مدیران دولتی (قابلیت اجرایی) لااقل در مهلت‌های تعیین شده در این قانون را ندارند.

#### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

نظر به ایرادات کلی مترتب بر طرح و نیز نقض احکام قانونی به‌ویژه اصول پنجاهویکم (۵۱)، پنجاهوسوم (۵۳) و هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و به‌لحاظ طرح موارد پراکنده و متعدد و غیرمرتبط مغایر با آیین‌نامه داخلی مجلس، این طرح دارای ایرادات اساسی است که به این شکل قابل تصویب به‌نظر نمی‌رسد و تصویب آن نظام مالی و اداری کشور را دچار اختلال می‌کند.