

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح تأسیس صندوق‌های ذخیره دانشگاهیان وزارتخانه‌های متولی آموزش عالی»

مقدمه

تشکیل صندوق‌های ذخیره که به‌طور معمول بر پایه درصدی از حقوق کارکنان یک نهاد صورت می‌گیرد، با هدف تجمیع پس‌اندازها و انجام فعالیت‌های اقتصادی سودآور و در نهایت اختصاص سود به اعضای صندوق است. در این میان پیشنهاد تشکیل چنین صندوق‌هایی که تعهد پرداخت و ایجاد تشکیلات جدید از سوی دولت را در پی خواهد داشت اولی است که از سوی دولت و از طریق لایحه انجام شود، در غیر این صورت می‌تواند با مخالفت دولت مواجه و حتی در صورت تصویب در اجرا با نقص و کاستی انجام شود.

طرح تشکیل صندوق ذخیره دانشگاهیان بیان می‌دارد که هر یک از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات، فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مکلفند با استفاده از منابع پس‌انداز شده ناشی از کسر دو درصد از حقوق اعضای هیئت علمی و کارکنان و مبالغ معادل اختصاص داده شده توسط دولت، قبل و بعد از تصویب این قانون نسبت به تأسیس صندوق ذخیره دانشگاهیان وزارتخانه خود اقدام نمایند. بر اساس تبصره ماده واحده این طرح وزارتخانه‌های مذکور مکلفند به‌صورت مجزا اساسنامه این صندوق‌ها را حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه و برای تصویب به هیئت وزیران ارسال نمایند.

براساس قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت مصوب سال ۱۳۷۶، درصدی از حقوق کارکنان به صورت پس‌انداز در قالب یک حساب مجزا تحت عنوان حساب سهم کارمند (مستخدم) و معادل آن نیز توسط دولت به یک حساب دیگری تحت عنوان حساب دولت واریز می‌شود. طرح حاضر قصد دارد با نگاه انتقادی که در مورد حساب‌های پس‌انداز موضوع قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت دارد، صندوق ذخیره دانشگاهیان را در هر یک از وزارتخانه‌های بهداشت و درمان و آموزش پزشکی و علوم و تحقیقات و فناوری ایجاد کند تا از طریق این صندوق در زمینه‌های کاری وزارتخانه‌های مذکور سرمایه‌گذاری صورت گیرد تا این امر نیز منجر به افزایش نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص ملی شده و باعث افزایش اشتغال، درآمد و کاهش تورم شود و از سویی دیگر بسیاری از معضلاتی که دامن‌گیر این وزارتخانه‌هاست از این طریق حل شود. به‌منظور بررسی کارشناسی این طرح در گزارش حاضر، به بررسی ابعاد مختلف آن پرداخته می‌شود.

۱. اهداف و دلایل ارائه طرح

در مقدمه توجیهی این طرح عنوان شده است که به‌دلیل ماهیت «پس‌انداز» بودن حساب کارکنان دولت (قانون سال ۱۳۷۶)، منابع این حساب به چرخه تولید، سرمایه‌گذاری و اشتغال وارد نمی‌شود که بر این اساس پیشنهاد تشکیل صندوق ذخیره جهت سرمایه‌گذاری منابع داده شده است. حال آنکه حساب مذکور (حساب سهم کارمند و سهم دولت) که از طرف نهادها و سازمان‌های دولتی در بانک‌ها افتتاح می‌شود از نوع سپرده سرمایه‌گذاری بلندمدت (۵ ساله) است^۱ که با قبول این پیش‌فرض که بانک نیز این منابع را به امر سرمایه‌گذاری و افزایش تولید ناخالص داخلی اختصاص می‌دهد، استدلال راکد ماندن این منابع (پس‌انداز) که در مقدمه توجیهی طرح اشاره شده است، پذیرفته نیست.

مشخصات طرح

دوره نهم - سال چهارم

شماره ثبت:
۵۷۵

شماره چاپ:
۱۴۴۴

تاریخ چاپ:
۱۳۹۴/۳/۱۰

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی
دفاتر:

مطالعات اقتصادی
مطالعات بخش عمومی
مطالعات حقوقی
مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:
۲۲۰۱۴۳۳۳

تاریخ انتشار:
۱۳۹۴/۴/۲۱

۱. براساس گزارش معاونت بانک و بیمه وزارت اقتصاد و دارایی، فصلنامه بانک، عملکرد بانک‌های دولتی و خصوصی در پایان شهریورماه ۱۳۹۲، شماره ۱، ص ۳.

همچنین در مقدمه توجیهی این طرح دلایل دیگری همچون استفاده از منابع این صندوق جهت رفع بسیاری از معضلات وزارتخانه‌های مذکور و استناد به تجربه موفق صندوق ذخیره فرهنگیان بیان شده است که استدلال لازم برای اثبات آنها بیان نشده است. در حالی از تجربه موفق صندوق ذخیره دانشگاهیان سخن به میان آمده است که به‌رغم گذشت ۲۰ سال از تأسیس صندوق ذخیره فرهنگیان که به زعم نمایندگان طرح‌دهنده «علاوه بر ارتقای قدرت خرید فرهنگیان، افزایش حجم سرمایه‌گذاری در کشور را نیز به همراه داشته» و در مجموع تجربه موفق ارزیابی شده است، هیچ شاخص عملکرد و گزارش قابل استنادی در خصوص موفقیت این صندوق در دستیابی به اهداف و کمک به رفع معضلات فرهنگیان ارائه نشده است.

همچنین لازم به ذکر است علی‌رغم استناد به الگوبرداری از موفقیت صندوق ذخیره دانشگاهیان در مقدمه توجیهی این طرح و اینکه نحوه اداره و موضوع فعالیت صندوق براساس اساسنامه‌ای خواهد بود که توسط وزارتین پیشنهاد می‌شود، **ضمانتی برای الگوبرداری از ساختار صندوق ذخیره فرهنگیان وجود ندارد؛ بنابراین اهداف پیشنهاددهندگان طرح الزاماً محقق نخواهد شد.**

۲. ابعاد حقوقی و قانونی طرح

بررسی ابعاد حقوقی و قانونی این طرح نشان می‌دهد که طرح حاضر نقطه ضعف‌هایی به شرح ذیل دارد:

- با توجه به اینکه اجرای این طرح (از نظر افزایش پرداخت سهم دولت ناشی از افزایش اعضای این صندوق و مشمول شدن نهادها و مؤسسات آموزشی تابع این دو وزارتخانه و همچنین افزایش تشکیلات دولت جهت تأسیس و اداره صندوق با شخصیت حقوقی مستقل) برای دولت بار مالی دارد، لذا **مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.** جهت رفع این ایراد می‌توان همانند قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت، تبصره‌ای با موضوع «**کلیه دستگاه‌های موضوع این ماده موظفند سهم خود را در بودجه سالیانه دستگاه منظور نمایند**» به ماده اضافه کرد. تذکر این نکته لازم است هرچند شورای نگهبان به عبارت فوق، ایراد مغایرت با اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی (دخالت مجلس در تهیه و پیشنهاد بودجه سالیانه) را وارد ننموده است اما احتمال آن می‌رود که این موضوع مورد ایراد شورا قرار گیرد که راه‌حل مرسوم آن نیز اعطای اختیار (و نه تکلیف) به دستگاه‌ها جهت این موضوع است.

- با توجه به مقدمه توجیهی طرح، از جمله فعالیت‌هایی که برای این صندوق در نظر گرفته شده است، فعالیت‌های اقتصادی از جمله سرمایه‌گذاری است که این قبیل فعالیت‌های اقتصادی، مغایر با سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی است. مطابق بند «۱» بخش الف این سیاست‌ها «دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل چهل‌وچهارم را ندارد و موظف است هرگونه فعالیت (شامل تداوم فعالیت‌های قبلی و بهره‌برداری از آن) را که مشمول عناوین صدر اصل چهل‌وچهارم نباشد، حداکثر تا پایان برنامه پنج‌ساله چهارم (سالیانه ۲۰ درصد کاهش فعالیت) به بخش‌های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند».

- براساس ماده واحده این طرح، حساب پس‌انداز کارکنان دولت (مصوب سال ۱۳۷۶) به طور ضمنی نسخ شده است و مشخص نیست آیا صندوق ذخیره پیشنهاد شده در این طرح از نظر سهم دولت، سهم کارمند، نحوه پرداخت و بازپرداخت و سایر مقررات مربوطه تابع همان قانون خواهد بود یا خیر.

- به موجب ماده (۱) قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت، افتتاح حساب پس‌انداز سهم مستخدم و کسر همه ماهه برابر (۳۵ درصد) حداقل حقوق مبنای جدول موضوع ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و واریز به حساب مذکور، بنا به درخواست هر یک از مستخدمین شاغل (اعم از رسمی، ثابت و پیمانی) وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی صورت می‌گیرد، حال آنکه در طرح حاضر هیچ اشاره‌ای به رضایت یا عدم رضایت مستخدمین مذکور در وزارتخانه‌های بهداشت و آموزش عالی نشده است

و این امر مغایر اصل بیست و دوم قانون اساسی است که اشعار می دارد: «حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند».

- در متن ماده واحده طرح عنوان شده است که منابع این صندوق از محل ۲ درصد کسر شده از حقوق اعضای هیئت علمی و کارکنان است. این بخش از ماده از نظر مبنای قانونی دارای ابهام است. اگر مقصود طراحان این بوده است که پس از تصویب طرح، ۲ درصد از حقوق اعضا کسر خواهد شد، در این صورت بلاشکال بوده ولی چنانچه مقصود این بوده است که قبلاً این ۲ درصد از حقوق اعضای هیئت علمی کسر می شده و دارای مبنای قانونی است دارای اشکال بوده زیرا براساس ماده (۱) قانون حساب پس انداز کارکنان دولت عدد کسر شده از حقوق کارکنان بر مبنای ۳۵ درصد حداقل حقوق ماده (۱) «قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت» است. بر این اساس ضروری است ابهام مورد نظر رفع شود.

۳. ابعاد بودجه‌ای و تشکیلاتی

در خصوص ابعاد بودجه‌ای و تشکیلاتی این طرح، نکات ذیل قابل ذکر و تأمل است:

- در حال حاضر سهم دولت در صندوق ذخیره فرهنگیان به طور کامل پرداخت نشده است. بر اساس بررسی صورت گرفته به طور متوسط ۵۰ درصد از سهم دولت به حساب این صندوق واریز نشده است. این واقعیت نشان می دهد که دولت در تأمین منابع فعلی دارای مشکل است که با ادامه روند موجود، تشکیل صندوق‌های جدید مشکلات مالی دولت را مضاعف خواهد کرد.

- با توجه به اینکه در عنوان طرح به واژه «دانشگاهیان» اشاره شده است، مشخص نیست که آیا سایر مؤسسات آموزش عالی و یا مؤسسات تحقیقاتی تابع وزارتخانه نیز مشمول این طرح هستند یا خیر. مضافاً اینکه بخش اعظمی از دانشگاهیان را چه در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و چه در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، اعضای غیر هیئت علمی تشکیل می دهند که از حقوق و مزایای متوسطی برخوردارند و به این لحاظ لزوماً از دست دادن بخشی از درآمد امروز با وعده درآمد بیشتر در آینده راضی نخواهند بود و اقبالاً به این طرح نشان نخواهند داد.

- دامنه شمول قانون حساب پس انداز کارکنان دولت بر کلیه وزارتخانه‌های دولتی است، اما شمول این طرح صرفاً برای وزارتین مذکور و بدون ارائه دلایل ترجیح این دو وزارتخانه صورت گرفته است.

- هر چند اشاره طرح به «کارکنان» ناظر بر تمامی وضعیت‌های استخدامی کارکنان است اما جهت شفافیت قانونی، پیشنهاد می شود نوع آن تصریح شود.

۴. ابعاد اقتصادی

در خصوص ابعاد اقتصادی این طرح ابهامات و ایرادات به شرح ذیل وارد است:

- ابهام اصلی این است که آیا تشکیل این صندوق با ملاحظه توجیه اقتصادی و در نظر گرفتن هزینه‌ها و منافع طرح صورت گرفته است یا خیر؟ در کنار توجیه اقتصادی تشکیل این صندوق، نحوه اداره، شفافیت و نظارت بر عملکرد مالی و اقتصادی این صندوق‌ها نیز از اهمیت زیادی برخوردار است که با توجه به ابهامات موجود در خصوص تجربه عملکرد صندوق‌ها در ایران همچون صندوق ذخیره فرهنگیان، صندوق‌های بازنشستگی، صندوق تأمین اجتماعی و...، تضمینی برای موفقیت صندوق‌های جدید با ادامه روند موجود وجود ندارد.

- ملاحظه دیگر این است که براساس آمار، تعداد دانشگاهیان زیرمجموعه وزارتین علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی مشتمل بر اعضای هیئت علمی و کارکنان غیر هیئت علمی به ترتیب حدود ۹۰ و ۲۵۰ هزار نفر است که با توجه به اختیاری بودن عضویت در صندوق، لزوماً به اندوخته قابل توجهی برای سرمایه‌گذاری، حداقل در نخستین سال‌های تأسیس نخواهد انجامید.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با عنایت به ایرادها و ابهامات متعدد وارد بر این طرح از نظر حقوقی، بودجه‌ای و اقتصادی و عدم ارائه استدلال‌های قابل دفاع درخصوص سابقه عملکردی این صندوق‌ها، تشکیل صندوق ذخیره دانشگاهیان از پشتوانه کارشناسی لازم برخوردار نبوده و لذا پیشنهاد مرکز پژوهش‌های مجلس، رد کلیات طرح است.

با توجه به اینکه، مطابق قانون تشکیل حساب پس‌انداز کارکنان دولت، امکان پس‌انداز درصدی از حقوق کارمندان وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و علوم، تحقیقات و فناوری وجود دارد و ایراد اساسی طرح حاضر در مورد ناکارآمدی حساب‌های پس‌انداز موضوع این قانون است، پیشنهاد می‌شود به جای قانونگذاری جدید در این خصوص، با اصلاح قانون مذکور، ایرادهای احتمالی آن مرتفع شود.

