

بِسْمِ تَعَالَى

تجلیاتی راجحہ پیشنہادی وزارت امور اقتصادی و دارایی  
حکومتی بر لایحہ پیشنہادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

با عنوان:

”حمایت از تولید و سرمایه گذاری و ارتقاء نظام مالی کشور“

## چکیده:

عدم وجود فضای مناسب کسب و کار و ساختار وابسته بخش تولید به خارج از کشور، سبب شده که تحریم ها با کاهش درآمد ارزی و ایجاد نااطمینانی در اقتصاد، حداقل انگیزه لازم برای سرمایه گذاری و تولید را در کشور با از بین برده است و از این طریق آسیب جدی بر اقتصاد وارد نماید. بدین منظور وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدام به تهیه مجموعه‌ای با عنوان «لایحه حمایت از تولید و سرمایه گذاری و ارتقاء نظام مالی کشور» نموده است، که هدف آن ارائه راهکارهایی برای حمایت از تولید با تاکید بر راهکارهای کوتاه مدت بوده است. گزارش پیوست تحلیلی بر لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی است.

در گزارش سعی شده، ابتدا محورهای مدنظر در لایحه پیشنهادی مورد توجه قرار گیرد و در ادامه با بررسی انتقادات وارد بر کلیات «لایحه»، اصلاحات لازم در خصوص هر یک از مواد لایحه بیان شود. به طور خلاصه در ارتباط با انتقادات وارد بر کلیات لایحه پیشنهادی می توان گفت لایحه پیشنهادی، براساس چارچوب نظری و تجربی مشخص تدوین نشده و نگاه جامعی به بخش تولید نداشته است. لذا تاثیر موارد مطرح شده در لایحه بر تولید اولاً قابل ارزیابی و اولویت بندی نیست، ثانیاً این امکان وجود دارد که اجرای لایحه موجب اختلال در سایر بخشها گردد. به خصوص آنکه لایحه مذکور، قوانین متعددی را مورد اصلاح قرار داده است و این در حالی است که تجربه سالهای گذشته نشان می دهد لوایحی که از یک منظر و بدون در نظر گرفتن اقتضائات و الزامات مربوط به قوانین مورد اصلاح، تدوین می شوند، تجربه موفق نبوده است. همچنین برخی از مواد لایحه پیشنهادی، در ارتباط با بودجه سال ۱۳۹۳ بوده که در صورت لزوم در قالب متمم بودجه به مجلس شورای اسلامی قابل ارائه است و لذا نیازی به درج آنها در لایحه پیشنهادی نمی باشد.

علیرغم ایرادات فوق الذکر، لازم به ذکر است که هدف از تهیه لایحه فوق ارائه راهکارهایی کوتاه مدت برای حمایت از تولید بوده و برخی از مواد پیشنهادی با نگاه بخش خصوصی تدوین شده است. لذا با انجام اصلاحاتی که در متن گزارش پیوست ( از جمله حذف مواد بودجه‌ای و موادی که به اصلاح در قانون کار می پردازد و...) به آن اشاره شده است، لایحه پیشنهادی در شرایط فعلی می تواند از جمله رویکرد های موثر برای تحریک حداقلی در بخش تولید (البته نه به مفهوم حل تنگناهای تولیدی)، باشد.

## ۱- مقدمه

مشکلات ساختاری تولید همیشه به عنوان یکی از معضلات و موانع جدی بر سر راه توسعه اقتصاد ایران عنوان شده است. وابستگی تولید به خارج از کشور که در نتیجه اتخاذ استراتژی جایگزینی واردات طی سالهای متمادی قبل از انقلاب و بعد از آن در قالب برنامه‌های توسعه مورد توجه قرار گرفته، موجب وابستگی بخش تولید به خارج از کشور شده است. در کنار این موضوع، عدم وجود فضای کسب و کار مناسب در اقتصاد ایران و بالا بودن هزینه‌های مبادله، انگیزه تولید را کاهش و انگیزه سفته‌بازی و دلالی را در آن افزایش داده است. وجود چنین مسائل و معضلاتی در بخش تولید کشور سبب شده که تحریم‌های اقتصادی علیه اقتصاد ایران، آسیب‌های جدی را بر تولید این کشور وارد نماید.

عدم اطمینان ناشی از تحریم‌های اقتصادی و عدم وجود ثبات در برنامه و سیاست‌های دولت طی سالهای اخیر، افق قابل ترسیم برای سرمایه‌گذاران و تولیدکنندگان را در کشور با ابهام روبرو نموده و حداقل انگیزه باقیمانده برای فعالان اقتصادی را در این عرصه را از بین برده است.

با عنایت به مراتب فوق، وزارت امور اقتصادی و دارائی به نمایندگی از طرف دولت اقدام به تهیه مجموعه‌ای با عنوان «لایحه حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری و ارتقاء نظام مالی کشور» نموده است، که هدف آن ارائه راهکارهایی برای حمایت از تولید با تاکید بر راهکارهای کوتاه مدت بوده است. در ادامه سعی می‌شود نحوه تهیه مجموعه پیشنهاد مذکور، نگاه حاکم بر آن و نظر معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی در این خصوص، مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

## ۲- رویکرد اتخاذ شده در تهیه لایحه پیشنهادی

مواد ذکر شده در این لایحه در واقع مجموعه پیشنهاداتی هستند که از طرف دستگاه‌های مختلف اجرایی و اتاق بازرگانی با هماهنگی و مدیریت وزارت امور اقتصادی و دارائی و طی جلساتی که در محل وزارتخانه مذکور تشکیل شده، صورت گرفته است. طی این جلسات بسیاری از مواد پیشنهادی حذف، اصلاح و در برخی موارد، پیشنهاد جدیدی ارائه شده است. در نهایت پس از بررسی تمامی پیشنهادات در جلسات مذکور (در حدود ۱۰ جلسه) لایحه نهایی در قالب ماده ۳۷ توسط وزارت امور اقتصادی و دارائی، تدوین و به کمیسیون اصلی هیات دولت ارسال گردیده است. ماده ۳۷ مذکور در قالب عناوینی به شرح ذیل قابل طبقه‌بندی هستند.

### الف- تهاتر بدهی‌های بخش دولتی و غیر دولتی (مواد ۲ الی ۴)

مواد پیشنهادی در این بخش به دنبال این موضوع هستند که بدهی‌های بخش غیر دولتی به دولت که ناشی از بدهی دولت به بخش غیر دولتی است و منجر به اختلال در فعالیت‌های بخش غیر دولتی شده است، به شکل تهاتر، تسویه، شود. تصویب و اجرای مواد مذکور از یک سو موجب کاهش اختلال در تولید و از طرف دیگر کاهش درآمدهای بودجه‌ای در سالهای آتی خواهد شد.

### ب- افزایش سرمایه بانکها (مواد ۵ الی ۱۳)

در مواد ۵ الی ۱۳ لایحه پیشنهادی، به طرق مختلف سعی شده تا منابع مالی لازم برای افزایش سرمایه بانکها فراهم گردد. راهکارهای تامین مالی برای افزایش سرمایه در این مواد عبارتند از : واگذاری اموال و دارائی‌های مازاد بانکها، اختصاص یک درصد از صادرات نفت خام به مدت ۵ سال، تسویه بدهی دولت به بانک‌های دولتی، صددرصد وجوه حاصل از واگذاری باقیمانده سهام دولت در بانک ها، صددرصد منابع که از محل حساب ذخیره ارزی به عاملیت بانک دولتی صرف اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و تعاونی شده است، تفاوت ناشی از تسعیر دارایی و بدهی های ارزی،

افزایش سرمایه بانکها به منظور افزایش توان بانکها در جهت اعطای تسهیلات بیشتر به بخش خصوصی صورت گرفته است البته در برخی موارد افزایش مستقیم منابع مالی از طریق کاهش نرخ ذخیره قانونی نیز مدنظر قرار گرفته است. اما در مجموع اجرای مواد فوق الذکر فضای رقابت بین بانکهای دولتی و خصوصی را بر هم می زند.

### ج- تقویت تامین مالی از طریق بازار سرمایه (۱۴ الی ۱۸)

براساس پیشنهادات صورت گرفته در این قسمت سازمان بورس و اوراق بهادار پس از راه‌اندازی شرکتهای رتبه‌بندی اعتباری می‌تواند مجوز انتشار اوراق مشارکت و سایر صکوک را بدون ضامن صادر نماید. همچنین دستگاههای اجرایی موضوع ماده (۵) قانون خدمات مدیریت کشوری با نهاد واسطه و با تأیید خزانه‌داری کل از رعایت تشریفات قانونی مقرر، مستثنی هستند.

#### د-بازار کار و بیمه (مواد ۱۹ الی ۲۱)

محتوای موارد پیشنهادی در این قسمت ناظر به تعیین حداقل دستمزد به تفکیک افراد با تجربه وجدیدالاستخدام بوده ، اعطای مجوز ایجاد صندوق‌های بازنشستگی خصوصی و برخی اصلاحات در قانون کار که به دنبال حل نواقص بازار کار می‌باشد، پرداخته است.

#### ی- تثبیت محیط کلان اقتصادی: (مواد ۲۹ الی ۳۱)

در مواد پیشنهادی این بخش سعی شده خسارات سرمایه‌گذاران ناشی از تغییر قوانین و مقررات جبران شود همچنین ریسک ناشی از نوسانات نرخ ارز پوشش داده شده و نهایت قیمت گذاری مواد اولیه که دولت آنها را به صورت انحصاری تامین می‌کند، براساس اصول و ضوابط قابل پیش‌بینی صورت گیرد.

#### د-تحقیق و فناوری (مواد ۲۳ و ۲۴)

مواد پیشنهادی در این قسمت از طریق جبران نمودن هزینه تحقیقات واحدهای صنعتی از محل اعتبارات بودجه‌ای سنواتی و هدایت نمودن موضوع رساله دکتری و فرصت های علمی اعضاء هیئت علمی به سوی موضوعات مرتبط با فعالیت تولید و خدماتی، به تقویت تحقیق و فناوری در کشور پرداخته است.

#### ز-تشویق سرمایه‌گذاران از طریق معافیت مالیاتی به آورده سهامداران (ماده ۲۲)

#### و-صرفه‌جویی انرژی: (ماده ۲۷)

در ماده پیشنهادی، انرژی سوخت صرفه‌جویی شده ناشی از بکارگیری انرژی‌های نو و تولید آب شیرین به سرمایه گذاری پرداخت خواهد شد.

### ز- تسهیل فرایند تامین مالی خارجی (۲۸)

در ماده پیشنهادی با اجازه دادن به بالاترین مقام دستگاه اجرایی به ترک تشریفات در صورت وجوه مغایرت در قوانین و مقررات داخلی با دستورالعمل موسسات مالی بین‌المللی، سعی شده فرایند جذب اعتبارات خارجی تسهیل شود.

### ۳- انتقادات وارد بر کلیات لایحه پیشنهادی

همانطور که ملاحظه گردید در مواد پیشنهادی لایحه سعی شده است برای برخی از مشکلات تولیدی کشور که به نظر دستگاه‌های اجرایی و بخش خصوصی از مسائل عمده تولید، محسوب می‌شود راه حل‌های کوتاه مدتی ارائه شود. اما با عنایت به وضعیت ساختار تولیدی کشور همانگونه که در مقدمه به آن اشاره شد، نکات ذیل در خصوص کلیات لایحه پیشنهادی و نگاه حاکم در تدوین آن، قابل ذکر است.

الف- مروری بر مواد لایحه پیشنهادی حاکی از آن است که در تهیه لایحه مذکور، چارچوب مشخص و منسجمی که از بررسی ادبیات نظری و تجربی بخش تولیدی کشور حاصل شده باشد، و بتواند اولویت‌ها را برای سیاستگذار تبیین نماید، مدنظر قرار نگرفته است. به همین دلیل اولاً، چه بسا برخی از ابعاد بخش تولید مورد توجه قرار نگرفته باشد. ثانیاً ارزیابی تاثیر هر یک از مواد پیشنهادی بر بخش تولید کشور دچار ابهام است. به عنوان مثال، حمایت از تولید در لایحه پیشنهادی با تاکید بیشتر بر افزایش سرمایه و توان وام دهی بانکها مدنظر قرار گرفته است. حال آنکه این پرسش از طرف بسیاری از صاحب نظران مورد سوال است که آیا در شرایط فعلی که جو نااطمینانی بر اقتصاد سایه افکنده است، سیاست‌های انبساطی می‌تواند در جهت دهی فعالان به سمت سرمایه گذاری در امور تولیدی و خروج از رکود مفید باشد یا اینکه چنین سیاستی فقط منجر به افزایش تورم خواهد شد؟ همچنین با عنایت به اینکه بسیاری از بانکها در ایران به فعالیت بنگاه داری و سرمایه گذاری مستقیم می‌پردازند، آیا افزایش سرمایه بانکها، به صلاح و صرفه خواهد بود و یا اینکه به بی‌ثباتی در اقتصاد دامن خواهد زد؟

از آنجا که چنین چارچوبی از لایحه مذکور حمایت نمی‌کند، نمی‌توان در خصوص اولویت و اثرگذاری مواد لایحه بحث مشخصی را انجام داد. لذا بهتر بود که وزارت امور اقتصاد و دارایی قبل از تهیه لایحه مذکور، مطالعاتی را در خصوص مشکلات تولید کشور براساس ادبیات موجود انجام می‌داد و سپس پیشنهاد سایر دستگاهها را در قالب چارچوب مشخص علمی در لایحه مذکور ارائه می‌نمود.

ب- از آنجا که تدوین لایحه مذکور براساس پیشنهادات دستگاههای اجرایی صورت گرفته است، محتوای آن راهکارهای مختلف در ابعاد متعدد را مورد توجه قرار داده است، لذا تصویب لایحه مذکور خود موجب بروز مشکلات و اختلالاتی در سایر قوانین و مقررات خواهد شد.

لایحه مذکور قوانین متعدد مورد عمل کشور را از جمله قانون بودجه سال ۱۳۹۳، قانون برنامه پنجم توسعه، قانون کار، قانون مالیات‌های مستقیم، قانون ثبت اسناد و املاک، قانون توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید، قانون حمایت از شهرک‌ها و موسسات دانش بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات، قوانین و مقررات مرتبط با صندوق توسعه ملی و... از قوانین یکساله و پنجساله و دائمی را مورد اصلاح قرار داده است که انسجام قوانین مربوطه را دچار اختلال خواهد نمود.

همچنین در مواد مختلف آیین‌نامه‌های متعددی پیشنهاد شده است که این امر ابهام، عدم انسجام و عدم شفافیت و نامشخص بودن اهداف و نتایج مورد انتظار را نشان می‌دهد.

ج- تجربه تدوین لوایحی که از یک منظر خاص (مانند حمایت از تولید)، سایر قوانین اصلی را بدون در نظر گرفتن اقتضائات و الزامات مربوط به آن قوانین و حوزه اثر آن‌ها تغییر داده و یا بخش‌هایی از آن‌ها را ملغی الاثر کند، تجربه موفق نبوده است. تدوین چنین قوانینی مکرراً در سال‌های اخیر تجربه شده است که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- قانون حمایت از بازاری و نوسازی صنایع نساجی کشور مصوب ۱۳۸۰/۷/۳
  - قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و... مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶
  - قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی مصوب ۱۳۸۶
  - قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۰/۱۲/۲۷
  - مواد مشابه در قوانین برنامه و قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی مبنی بر تسهیل روند صدور مجوزهای صنعتی و ایجاد پنجره واحد خدمات رسانی.
  - مصوبه شماره ۱۱۸۳۲۰/ت/۴۹۵۱۵ هـ مورخ ۱۳۹۲/۶/۲۱ موضوع رفع موانع تولید و سرمایه‌گذاری و اشتغال و ایجاد تحرک اقتصادی و بهبود فضای کسب و کار و سایر مصوبات دولت در این خصوص.
- انباشت و تراکم این‌گونه قوانین و مقررات موجب نوعی بی‌تفاوتی دستگاه‌ها و نهادهایی که قوانین اصلی آن‌ها متأثر از قوانین مزبور دچار تغییر شده‌اند، شده است. بسیاری از تغییرات انجام شده به دلیل متون غیر منقح و نگاشت غیر

فنی، موجب ابهام، تفسیر و گاه بدتر شدن شرایط و ابهام آمیز شدن فرآیندهای پیچیده، ولی در حال عمل پیشین شده است. از طرفی تمامی وجهه همت دستگاه قانون گذاری بر تولید قوانین مکرر متقاطع با مضامین مشابه می شود و اهمیتی بر ارزیابی کارکرد این قوانین و اثربخشی آنها وجود ندارد.

د- لایحه پیشنهادی از جنس اقدامات اضطراری و با رویکرد بخشی محض تهیه شده است در حالی که بحث حمایت از تولید باید با یک نگرش فرابخشی و اصلاح قوانین اصلی و به تبع آن اصلاح فرآیندهای اداری تعریف شده در مقررات مرتبط با قوانین مورد اشاره صورت گیرد و منشأ آن مطالبات موردی، پراکنده و خلق الساعه در قالب طرح های نمایندگان نباشد. این اقدام باید به صورت یک اقدام در اصلاح سیستمی ساختار اداری از جانب دولت مطرح شود و از شکل یک اقدام اضطراری و اورژانسی خارج شود.

ه- پیشنهادات صورت گرفته، در بسیاری از موارد بازگو کننده مشکلاتی است که دستگاه های اجرایی طی سال های گذشته با آن روبرو بوده و به دلیل اینکه اصلاح قوانین از محدودیت های خاصی از جمله اثر منفی آنها بر سایر بخشها برخوردار بوده، قابلیت اجرا نداشتند. لذا تصویب موارد پیشنهادی نیز به جای اصلاح تولید، چه بسا موجب اختلال در آن خواهد شد.

و- و در نهایت اینکه برخی از مواد پیشنهادی باید در زمان تدوین بودجه و در قالب بودجه سنواتی به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد و ارائه آن در این لایحه مناسب و منطقی نخواهد بود.

#### ۴- بررسی مواد لایحه پیشنهادی

لایحه حمایت از تولید پس از بررسی های صورت گرفته در طی جلساتی کارشناسی با حضور نمایندگان دستگاه های اجرایی و جمع بندی آنها توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی در قالب ۳۲ ماده با موافقت اکثر نمایندگان مذکور و ۵ ماده به صورت موارد اختلافی ارائه شده است که در مجموع شامل ۳۷ ماده می باشد. لازم به ذکر است علاوه بر ایرداتی که به کلیات لایحه وارد است و در قسمت قبلی به آن اشاره شد، موارد اصلاحی و یا مخالف در خصوص مواد لایحه به شرح ذیل قابل بیان است.

ماده (۲) - لازم است در متن ماده مذکور به تسویه با اشخاص غیر دولتی تاکید گردد. همچنین با عنایت به اینکه میزان بدهی اشخاص حقوقی به دولت به دلیل اصلاح آنها براساس ضرایب تعدیل و... شفاف نیست، لازم است



مرجعی برای تعیین میزان دقیق بدهی اعلام گردد و در نهایت نیازی به قسمت دوم متن ماده مذکور یعنی عبارت « چنانچه رقم .... اضافه می شود » نمی باشد.

ماده (۳) - جمله آخر این ماده که بر واریز مبلغ تسویه شده توسط شرکت دولتی بدهکار تاکید دارد، باید به صورت زیر اصلاح گردد:

«مبالغ تسویه شده براساس این ماده به حساب بدهی شرکت دولتی بدهکار و جایگزین شخص حقوقی به دولت منظور می گردد و شرکت مزبور موظف است طبق دستورالعملی که توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی ابلاغ می گردد، مبلغ بدهی تسویه شده را به حساب درآمد عمومی ، واریز نماید.»

ماده (۴) از آنجا که در ماده (۲) و (۳) به سازمان تامین اجتماعی و بانکها اشاره نشده است، لازم است عناوین مذکور از ماده (۴) نیز حذف شده و بجای آنها عبارت «شرکتهای دولتی (بجز بانکها)» اضافه گردد.

ماده (۵)- در متن این ماده: اولاً عبارت « واگذار نماید » به عبارت « بفروش رساند» تغییر یابد. ثانياً لازم است مرجعی برای تشخیص میزان مازاد اموال بانکها تعیین گردد.

ماده (۶) - در این ماده اولاً رقم « یک درصد » به «نیم درصد» تغییر یابد، ثانياً با عنایت به اینکه افزایش سرمایه بانکهای دولتی رقابت بین بانکهای دولتی و خصوصی را خدشه دار می نماید، بهتر است رقم مذکور تنها در اختیار بانکهای تخصصی قرار گیرد.

ماده (۷) - حکم این ماده از جنس احکام بودجه های سنواتی بوده و لازم است در زمان تدوین بودجه مورد بررسی قرار گیرد و نیازی به ارائه آن در لایحه پیشنهادی نمی باشد.

ماده (۸)- بهتر است عبارت اول ماده مذکور یعنی « در بند (الف) .... اضافه می شود: » حذف و عبارت دوم این ماده یعنی « صد در صد وجوه.....اختصاص می یابد. » ملاک عمل قرار گیرد.

ماده (۹) - با عنایت به رویکرد دولت در بازپرداخت بدهی های خود، لازم است این منابع ابتدا به منظور تهاتر بدهی دولت و سپس جهت افزایش سرمایه بانکها صرف شود.

ماده (۱۷) - در خصوص این ماده باید این موضوع مدنظر قرار گیرد که با برقراری شرط ممنوعیت در بازخرید اوراق، احتمال این که استقبال چندانی برای خرید این اوراق صورت نگیرد، زیاد است.

ماده (۱۹) - ضمن تأیید اصل موضوع، اشکالاتی در نحوه نگارش آن وجود دارد : چنانچه ملاک تعیین دستمزد، «سابقه» باشد، عبارت «تازه استخدام» در مقابل «دارای سابقه» قرار می گیرد نه «با تجربه». همچنین چنانچه

معیار، مهارت و تجربه باشد، لزوماً به سابقه مربوط نیست و موکول به برخوردارای از گواهینامه های مهارتی معتبر است. به نظر می رسد با توجه به دلایل توجیهی ارائه شده که ارتباط سطح دستمزد با بهره وری را مورد اشاره قرار می دهد، بهتر است این ادبیات در متن دقیق شود.

ماده (۲۱) - در ماده مذکور پیش از آنکه که به حل مشکلات تولید و بازار کار پرداخته شود، به مشکلات خود وزارتخانه پرداخته شده است. ضمن اینکه ورود به حوزه های اشاره شده در این ماده موجب مطرح و اضافه شدن برخی از موضوعات دیگر در مجلس به لایحه فوق می شود و این لایحه را از اهداف و رسالت خود دور می نماید.

ماده (۲۲) - موکول نمودن تشخیص «میزان آورده نقدی» به اداره امور مالیاتی، بدون اتکاء به یک دستور العمل جامع، موجب اعمال سلیقه و فساد می گردد .

ماده (۲۳) - حکم این ماده از جنس احکام بودجه های سنواتی بوده و لازم است در زمان تدوین بودجه مورد بررسی قرار گیرد و نیازی به درج آن در لایحه پیشنهادی ندارد.

ماده (۲۴) - در خصوص این ماده لازم به ذکر است: اولاً تعیین میزان ۳۰ درصد در این ماده خود به عنوان یک عامل محدود کننده است ثانیاً در خصوص اختصاص فرصت های مطالعاتی و رساله دکتری به موضوعات تولیدی لازم است ابتدا وضعیت موجود و توزیع اعضای هیأت علمی مشخص شود و سپس تکلیف قانونی وضع گردد. این امکان وجود دارد که هدف گذاری انجام شده در جامعه هدف کاربردی نداشته باشد.

ماده (۲۷) - در ارتباط با ماده مذکور که صرفه جویی در انرژی و آب و... را مورد تاکید قرار می دهد، پیشنهاد می شود بند ق تبصره (۲) قانون بودجه سال ۱۳۹۳ که به صورت کامل به این موارد پرداخته، براساس موارد مدنظر در این مواد، اصلاح و به منظور تصویب آن به صورت دائمی در این لایحه ارائه شود.

ماده (۲۸) - در ماده مذکور به اجازه ترک تشریفات جذب اعتبارات مصوب موسسات مالی و بانکهای بین المللی در صورت وجود مغایرات بین قوانین و مقررات داخلی با ضوابط موسسات و بانکهای مذکور اشاره شده است که چه بسا موجب اعمال سلیقه و فساد می گردد. لذا لازم است به منظور اعمال انضباط و رعایت صرفه و صلاح در موارد مذکور، به جای اجازه ترک تشریفات، تدوین چارچوب سازوکار و مقررات ساده تر مطرح و دنبال شود. (موارد ترک تشریفات مناقصه در قانون محاسبات پیش بینی شده است.)

ماده (۲۹) - در خصوص ماده (۲۹) لازم به ذکر است که محدودیت در عدم تغییر قوانین و مقررات تیغ دولبه بوده و چه بسا تغییر قوانین و مقررات که به منظور جلوگیری از رانت خواری صورت می گیرد با برقراری محدودیت مذکور

و عدم امکان تغییر در قوانین و مقررات، موجب فساد گردد. همچنین با عنایت به پیچیدگی خاص در خصوص تشخیص زیان احتمالی سرمایه گذاران این ماده قابلیت اجرا ندارد.

ماده (۳۰) - موارد مشمول قیمت گذاری در این ماده به صورت شفاف بیان نشده است. به نظر می رسد حکم این ماده در مورد انرژی (برق و گاز) و خوراک (اعم از گاز یا مایع) مصداق دارد. همچنین در صورتی که مقصود انفال (معادن و منابع طبیعی) نیز باشد، همگی باید صراحتاً قید شود. ذکر مواد اولیه به صورت کلی در متن ماده دارای ابهام خواهد بود.

ماده (۳۲) - در خصوص ماده مذکور لازم به ذکر است که اولاً بسیاری از تسهیلات اعطایی به بخش های تولیدی در قالب نوسازی و خرید تجهیزات بوده، که منجر به بهبود بهره‌وری می‌شود، لذا نیازی به ارائه اعتبارات جدید با عنوان بهره‌وری نمی باشد. ثانیاً اگر بخش تولیدی نیازمند چنین تسهیلاتی است تامین آن از طریق بانک منطقی خواهد بود (بودجه عمومی کارگرد متفاوتی دارد). در نهایت اینکه ارتقاء بهره‌وری پیش از آنکه به تسهیلات نیاز داشته باشد، نیازمند ثبات در محیط اقتصادی و سیاسی است.

ماده (۳۴) - در ماده مذکور برای وزارتخانه ها و موسسات دولتی باید عبارت « برای طرحهای تملک داراییهای سرمایه‌ای» و برای شرکتهای دولتی عبارت « طرحهای سرمایه گذاری مصوب» قید شود. همچنین سقفهای مجاز تضمین دولت برای فاینانس باید در قوانین برنامه یا بودجه های سنواتی مشخص گردد و در این ماده رعایت این سقفها باید مورد تصریح قرار گیرد. همچنین در ایجاد تعهدات فاینانس معمولاً ترتیباتی ذکر شده است که در قانون برنامه پنجم در قالب ماده ۸۱ بیان شده است و رعایت آنها برای انضباط مالی و بازپرداخت تسهیلات خارجی بسیار مهم است.

در تبصره ۲ ماده (۳۴) تکلیف اشاره شده برای معاونت جزو وظایف آن بوده و ضرورتی به گنجاندن این موضوع در لایحه پیشنهادی نمی باشد.

در تبصره (۳) ماده (۳۴)، لازم به ذکر است که تامین هزینه بازاریابی برای طرح های تملک داراییهای سرمایه ای یا سرمایه‌گذارهای نیمه تمام شرکتهای دولتی به صورت درصدی از سقف کل اعتبارات، با توجه به گستردگی و اقتصادی نبودن بسیاری از آنها روش منطقی نخواهد بود.

ماده (۳۵) - در ماده مذکور به عباراتی از قبیل «بسته های لازم»، «شرکت توسعه گر» اشاره شده است که مفهوم و محتوای آنها به درستی مشخص نیست. همچنین ذکر درصدی از مبلغ کل سرمایه‌گذاری برای هزینه تهیه و طراحی بسته های اشاره در ماده مذکور منطقی نیست.

ماده (۳۶) - افزایش جذب سرمایه گذاری خارجی در کشور نیازمند تعامل مثبت و با ثبات با سایر کشورها، بهبود فضای کسب و کار، تقویت حقوق مالکیت و ... است و گسترش تشکیلات دولتی بدون ایجاد زمینه های مذکور منجر به افزایش سرمایه گذاری خارجی در کشور نمی شود.

## ۵- جمع بندی

به طور خلاصه مشکلات بخش تولید کشور را می توان به وابستگی بیش از حد آن به خارج از کشور، فضای نامناسب کسب و کار و نااطمینانی حاکم بر آن برشمرد که سبب شده تحریم ها قادر باشند آسیب جدی را بر اقتصاد کشور وارد نمایند.

نگاهی به مسائل فوق که در اقتصاد ایران نهادینه شده و ویژگی بخش تولید که امری بلندمدت است، حاکی از آن است که رفع مشکلات تولید در کشور نیازمند برنامه ریزی جامع و بلندمدتی است که ظرفیت تدوین و اجرای آن در کوتاه مدت امری وجود ندارد.

با عنایت به مراتب فوق و رکود حاکم بر کشور، لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی علیرغم ایرادات عدیده‌ای که بر آن وارد است، در صورت اصلاحات یاد شده در متن این گزارش، شاید در شرایط کنونی از جمله رویکرد های موثر برای تحریک حداقلی در بخش تولید (البته نه به مفهوم حل تنگناهای تولیدی)، باشد. به ویژه آنکه برخی از مواد پیشنهادی با نگاه بخش خصوصی تدوین شده است.

لذا پیشنهاد می شود ضمن اصلاح و تدقیق لایحه پیشنهادی وزارت امور اقتصادی و دارایی، برنامه جامعی با مطالعه ادبیات نظری و تجربی بخش تولید کشور، در نظر گرفتن حوزه شمول قوانین و مقررات جاری که مورد اصلاح قرار می گیرد، تاکید بر نحوه اجرای موارد پیشنهادی که همگی مستلزم تغییر نهادی و نگرش در سطوح کلان جامعه است، مدنظر قرار گرفته و با جدیت بیشتر دنبال شود.