

باسمه تعالی

بررسی «پیش نویس اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور» و ارائه پیشنهادهایی برای اصلاح آن

۱- مقدمه

تدوین قانون استفاده حداکثر از توان داخلی از مهم ترین اقداماتی است که تاکنون در زمینه ارتقای توان داخلی به منظور تأمین نیازهای کشور، خلق ارزش افزوده و اشتغال نیروی کار متخصص انجام شده است. این قانون در سال ۱۳۷۵، برای اولین بار تصویب و در سال ۱۳۹۱، به منظور بهبود عملکرد و رفع نواقص قانون قبلی، بازبینی و اصلاح شد. با وجود این، تقریباً تمامی بازیگران مرتبط با این قانون یعنی مجلس شورای اسلامی، دولت و شرکت های خصوصی و دولتی اذعان دارند که این قانون تا حد قابل توجهی موفق نبوده و در موارد متعددی نقض شده است. کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی مجلس در تاریخ ۲۷ دی ماه، گزارشی را تحت عنوان «گزارش نظارتی در خصوص بخش تولید با رویکرد اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور» تهیه و در آن، نسبت به آسیب شناسی قانون مصوب سال ۹۱ اقدام نموده است. این گزارش کمیسیون درصدد است با اصلاح مجدد قانون مذکور، موانع عدم اجرای آن را مرتفع نماید. بر همین اساس، پیش نویس طرحی برای جایگزینی قانون فعلی به این گزارش پیوست شده است.

این پیش نویس در مقایسه با نسخه های قبلی از نظر قانون نویسی، انسجام و کیفیت نگارش بالاتری دارد. به علاوه تلاش شده است تا قواعد بسیار مهمی همچون شفافیت اطلاعات، سازوکارهای الزام آور برای اطمینان از انجام تعهدات مالی کارفرما و بستر سازی برای رفع موانع اصلی تولید همچون نظام استاندارد در متن قانون گنجانده شود؛ اما همچنان فاقد سازوکارهای الزام آور و خودتنظیم برای دستگاه ها و شرکت ها است که نتیجتاً سرنوشتی مشابه قوانین قبل خواهد داشت. در متن پیش رو، بعد از آسیب شناسی پیش نویس ارائه شده، پیشنهادهایی به منظور اصلاح آن بیان شده است که در صورت اعمال، موانع دستیابی به اهداف قانون را برطرف خواهد کرد.

۲- آسیب شناسی پیش نویس قانون و پیشنهادهایی برای اصلاح آن

۲-۱- هزینه ناچیز نقض قانون

در این قانون، قواعد متعددی برای الزام شرکت ها به استفاده از توان داخل وضع شده است و دستگاه ها موظف شده اند تا این قواعد را رعایت کنند. پایبندی به این قواعد، زمانی محقق می شود که نقض آن ها هزینه های قابل توجهی برای دستگاه و افراد حقیقی تصمیم گیرنده به همراه داشته باشد. اما در پیش نویس آماده شده، هیچ مسئولیتی متوجه افراد حقیقی مشارکت کننده نخواهد بود. حال آنکه لازم است در متن قانون، تخطی از آن برای افراد حقیقی جرم در نظر گرفته و مجازاتی برای آن تعیین شود. به عنوان مثال، در صورتی که قرارداد بدون ثبت اطلاعات در سامانه های موضوع ماده ۳ پیش نویس منعقد

شود، ضروری است مدیران بخش حقوقی و قراردادهای و همچنین مدیر ارشد دستگاه مجرم شناخته شوند و کسری از مبلغ قرارداد را به عنوان جریمه پرداخت کنند. علاوه بر سازوکارهای تنبیهی و الزام آور برای اشخاص حقیقی، ضرورت دارد هویت حقوقی دستگاه نیز در صورت تخطی از قانون جریمه شود که این موضوع می تواند در قالب کاهش بودجه یا عدم تخصیص بخشی از آن در سال های آتی در نظر گرفته شود.

۲-۲- شاخص سازی بدون توجه به سازوکار سنجش شاخص

مهم ترین شاخصی که در پیش نویس قانون در نظر گرفته شده، «سهم کار در داخل کشور» است. افزایش این شاخص به معنای خلق ارزش بیشتر در داخل کشور تلقی می شود و تحقق آن محور اصلی پیش نویس ارائه شده است. سنجش شاخص مذکور مستلزم دریافت اسناد فراوانی همچون مدارک مالیاتی، مستندات پرداخت بیمه و اسناد طراحی تجهیزات است تا حداقل روی کاغذ قابل اندازه گیری باشد. اما جمع آوری این اطلاعات بدون اراده شرکت ها غیرممکن ارزیابی می شود که در این پیش نویس بدان توجهی نشده است.

برای رفع این مشکل، می توان با قرار دادن مسئولیت استفاده از توان داخل بر عهده شرکت های پیمانکار، منفعت شرکت ها را در رعایت این قانون قرار داد. برای تحقق این هدف می توان از ابزار مالیات استفاده نمود. بر این اساس، در کلیه قراردادهایی که منعقد می شود، لازم است مبلغ قابل توجهی (مثلاً ۶۰ درصد) به عنوان مالیات کسر شود. حال اگر شرکت اثبات کند که در تمامی قراردادهای و خریدهای خود قانون را رعایت کرده و از حداکثر توان داخل بهره جسته است، بخش قابل توجهی از این مالیات بخشیده خواهد شد. در این صورت، شرکت پیمانکار تمامی اسناد را برای اثبات مدعی خود در اختیار نهادهای مورد نظر قانون قرار خواهد داد و زمینه برای ارزیابی شاخص «سهم کار در داخل» فراهم می شود.

۲-۳- ضعف سازوکارهای کشف تخلف

در متن پیش نویس قانون، سازوکار مناسبی برای کشف تخلفات در نظر گرفته نشده و صرفاً هیئتی متشکل از نماینده سازمان برنامه و بودجه کشور (دبیر هیئت)، نماینده وزارت صنعت، معدن و تجارت، نماینده دستگاه مرکزی مرتبط با موضوع شکایت، یک نفر قاضی مجرب با معرفی رئیس قوه قضائیه و نماینده تشکل صنعتی مرتبط به تشخیص وزارت صنعت، معدن و تجارت برای نظارت بر این قانون و بررسی شکایات تعیین شده است؛ اما این هیئت توان ورود دقیق کارشناسی به تمامی موضوعات را ندارد و تنها می تواند تخلفات را از منظر ظاهری بررسی کند. علاوه بر این، به طور کلی کشف تخلفات از این قانون فرآیند پیچیده ای است؛ لذا بررسی های هیئت مذکور نیز به نتایج چندانی منجر نخواهد شد. وجود این خلأ سبب می شود که زمینه کشف تخلفات وجود نداشته باشد و در نتیجه، این قانون نیز به سرنوشت ویرایش های قبلی دچار شود. امروزه در کشورهای توسعه یافته به منظور کشف تخلفات و نظارت محتوایی بر اجرای قانون از سازوکارهای نظارت عمومی استفاده می شود. در این روش، کلیه افراد حقیقی و حقوقی مجازند با ارائه مدارک مستدل، تخلفات به وجود آمده را گزارش نمایند و در صورتی که تخلف مذکور اثبات شود، از محل عوایدی که به دست می آید مبلغی به عنوان پاداش به فرد حقیقی یا حقوقی گزارش کننده تعلق می گیرد.

۲-۴- بی توجهی به ارتقای نیروی انسانی

مهم‌ترین رکن برای رشد توان داخلی، ارتقای نیروی انسانی است. متأسفانه در تلقی رایج، انتقال فناوری صرفاً به انتقال خط تولید و مدارک مربوط به طراحی تجهیزات اطلاق می‌شود. اما در حقیقت، انتقال فناوری از آموزش و ارتقای نیروی انسانی داخلی شروع و به توسعه درون‌زای فناوری و تولید داخلی ختم می‌شود. بنابراین ضروری است قانون حداکثر استفاده از توان داخلی به‌گونه‌ای طراحی شود که شرکت‌های معتبر خارجی و داخلی تلاش کنند در انجام پروژه‌ها و در بخش‌های مهم پروژه از جمله تحقیق و توسعه از نیروی متخصص داخلی استفاده نمایند و در نتیجه آموزش و ارتقای این افراد در دستور کار شرکت‌ها قرار گیرد. به‌ویژه شاخص‌ها باید با هدف استفاده بیشتر از نیروهای متخصص ایرانی طراحی شوند.

۲-۵- انفعال قانون در برابر مجری

پیش‌نویس قانون به نحوی نوشته شده است که عدم رعایت آن تأثیری در روند انجام فعالیت‌های دستگاه‌ها ندارد. به بیان دقیق‌تر، با توجه به این که دستگاه‌ها بودجه خود را مستقل از این قانون دریافت می‌کنند، عدم رعایت آن خللی در فعالیت جاری آن‌ها ایجاد نمی‌کند. این مسئله سبب می‌شود که بتوانند بدون توجه به قانون، فعالیت خود را انجام دهند. البته این نگرش ناشی از رویکرد غلط و حاکم در فرآیند قانون‌نویسی کشور است که بر اساس آن، قانون نوشته می‌شود تا دیگری آن را اجرا کند و عمل به قانون کاملاً تابع اراده مجری قانون است. یکی از بهترین راه‌ها برای غلبه بر این مشکل، مشروط کردن تخصیص بودجه یا هزینه کرد آن به رعایت قانون است. مشابه این سازوکار با استفاده از امضای ذی‌حساب قابل انجام است، به عبارت دیگر، اگر وظیفه انجام بعضی از مفاد قانون به عهده وزارت اقتصاد باشد و امضای اسناد توسط ذی‌حساب مشروط به رعایت بندهای مذکور شود، دستگاه‌ها برای انجام هرگونه هزینه‌کردی مجبور می‌شوند مفاد مرتبط را رعایت کنند و رویکرد منفعلانه قانون در برابر مجری به رویکردی فعالانه تبدیل خواهد شد.

۲-۶- بی توجهی به سامانه «پروژه‌ها، مناقصات و قراردادها»

در متن پیش‌نویس برای ایجاد شفافیت به ایجاد یک سامانه در ارتباط با شرکت‌ها و تجهیزات اشاره شده است. حال آنکه فرآیندهای معیوب و غیرشفاف در تعریف و انجام پروژه‌ها امکان ارتقا و گسترش فعالیت‌ها را از بنگاه‌های داخلی سلب کرده است. لذا ضروری است تمامی مراحل انجام پروژه شامل مناقصات، عقد قرارداد، تعاملات حین پروژه، پرداخت‌ها و اتمام پروژه به همراه اسناد و مدارک مربوط به هر یک از این موارد صرفاً از طریق این سامانه انجام شود و با استفاده از سازوکارهایی که در بخش‌های قبل توضیح داده شد، دستگاه‌ها ملزم به انجام این کار شوند. بنابراین مهم‌ترین محور شفافیت در این قانون شفافیت فرآیند تعریف، اجرا و اتمام پروژه‌ها است و این سامانه نسبت به سامانه مربوط به شرکت‌ها و تجهیزات اهمیت بسیار بیشتری دارد؛ باین‌حال، در پیش‌نویس قانون به این دو سامانه توجه شده، اما از سامانه پروژه‌ها غفلت شده است. بنابراین تشکیل سامانه پروژه‌ها در کنار سامانه شرکت‌ها و تجهیزات برای شفافیت فرآیندها ضروری است. همچنین در صورتی که عموم مردم امکان دسترسی به اطلاعات این سامانه را داشته باشند و از سازوکارهای نظارت عمومی استفاده شود، امکان نقض قانون به شدت کاهش خواهد یافت.

۲-۷- بی توجهی به بحران بدهی دستگاه‌های دولتی و خطر ورشکستگی گروهی شرکت‌های داخلی

در حال حاضر، نهادهای مختلف از جمله وزارت نفت بدهی‌های فراوانی به شرکت‌ها دارند و در برخی موارد، مطالبات شرکت‌ها با تأخیرات چندین ساله مواجه است. در صورت بی‌توجهی به این مسئله عملاً طی سال‌های آتی، شرکت‌ها یکی پس از دیگری ورشکسته و تولید ملی دچار مشکلات بزرگ‌تری می‌شود. در سراسر پیش‌نویس مذکور، هیچ توجهی به این مشکل نشده است؛ در حالی که لازم است قانون به نحوی نوشته شود که شرکت‌های دولتی و کارکنان آن‌ها را در جهت کاهش بدهی‌ها به حرکت درآورد.

در این راستا، می‌توان از ابزار گشایش خط اعتباری ارزی یا ریالی استفاده نمود. در ماده ۸ پیش‌نویس قانون، گشایش خط اعتباری به‌عنوان شرط تعریف پروژه جدید بیان شده است؛ در واقع این ماده یک اقدام افراطی در پاسخ به تفریط گذشته است که هزینه تمامی پروژه‌ها را افزایش خواهد داد. چراکه تعریف پروژه را منوط به گشایش خط اعتباری نموده است. حال آنکه می‌توان با رویکردی هوشمندانه، از گشایش خط اعتباری جدید به‌عنوان اهرمی برای کاهش بدهی‌ها استفاده کرد. به این نحو که دستگاه‌ها متناسب با میزان کاهش بدهی خود، امکان تعریف پروژه بدون گشایش اعتباری را خواهند داشت. به‌علاوه می‌توان در صورت کاهش بدهی دستگاه‌ها، برای مدیران و کارکنان آن‌ها، پاداش و در صورت افزایش بدهی‌ها، جریمه در نظر گرفت.

۳- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون استفاده حداکثر از توان داخل به‌عنوان گلوگاه حمایت از تولید ملی، ظرفیت‌های فراوانی برای ارتقای توان داخلی و رفع موانع پیش روی شرکت‌ها و متخصصین داخلی دارد. اما قانون فعلی نتوانسته است از این ظرفیت‌ها به‌خوبی استفاده کند و زمینه رونق تولید داخلی را فراهم آورد. متن پیش‌نویس طرح پیشنهادی کمیسیون ویژه تولید برای اصلاح این قانون نیز همچنان این قابلیت را ندارد. لذا ضرورت دارد برای رفع موانع دست‌یابی به اهداف قانون، در روند اصلاح آن، نکات زیر مدنظر قرار گیرد:

- ایجاد ضمانت اجرای قانون با در نظر گرفتن مجازات برای اشخاص حقیقی و دستگاه‌های حقوقی متخلف
- قرار دادن بار مسئولیت اثبات داخلی‌سازی بر عهده شرکت‌های پیمانکار با ابزار مالیات بر ارزش‌افزوده
- استفاده از سازوکارهای نظارت عمومی برای کشف تخلفات و نظارت بر اجرای قانون
- توجه به ارتقای نیروی انسانی به‌عنوان شرط لازم انتقال فناوری در پروژه‌ها
- گره زدن منافع شرکت‌ها به اجرای قانون از طریق مشروط کردن تخصیص بودجه و امضای اسناد مالی توسط ذی‌حساب به رعایت قانون
- ایجاد سامانه پروژه‌ها در کنار سامانه شرکت‌ها و تجهیزات
- پیش‌بینی سازوکارهایی در قانون برای کاهش بدهی دستگاه‌های دولتی