

به نام خدا

شماره چاپ: ۸۱۹

دوره هشتم - سال دوم

شماره ثبت: ۳۴۲

تاریخ چاپ: ۱۳۸۸/۶/۹

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«طرح سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال

و بخش خصوصی»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	سوابق قانونی طرح
۴.....	دلالت و ضرورت طرح
۴.....	ایرادهای کلی طرح
۵.....	تأثیر کلان طرح
۷.....	بررسی برخی از مواد طرح
۱۸.....	نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۱۸.....	منابع و مأخذ



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی»

چکیده

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 هر چند با هدف مواجهه با معضل نرخ بیکاری و در جهت تقویت انگیزه و شور و نشاط جوانان و کاهش بیکاری، تسهیل، توسعه و بهبود فرایندهای کسب و کار 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 ندارند 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 اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی، سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و نیز قانون خدمات کشوری صورت گرفته است و در برخی مواد دیگر در امور دستگاه‌های دولتی دخالت نموده و مغایر با نظر شورای نگهبان، دولت را به ارائه



لایحه ملزم کرده 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 اظهار نظر کارشناسی در خصوص طرح به اجمال اشاره می‌شود.

سوابق قانونی طرح

در جدول ۱ سوابق قانونی مرتبط با طرح ایجاد فرصت‌های اشتغال و نیز فرصت‌های کسب و کار و سرمایه‌گذاری و به‌ویژه عدالت اقتصادی که در زمره اهداف اصلی ارائه طرح «سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی» محسوب می‌شود به اجمال اشاره شده است:



قانون	ماده	منظور
اساسی	اصل چهل و سوم (۴۳)	تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادی او
اساسی	اصل چهل و چهارم (۴۴)	تبیین نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران و استواری آن بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی
برنامه چهارم توسعه اقتصادی مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱	بند «الف» و «ب» ماده (۱۳۵)	تفکیک وظایف تصدیگری و واگذاری مدیریت بخشی از واحدهای دولتی به بخش غیردولتی
	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ماده (۹) مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵	افزایش سهم بخش تعاون در اقتصاد کشور
	قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه ماده (۲۹) مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵	تعیین موارد مصرف وجوه حاصل از واگذاری‌ها
مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵	ماده (۳۲) و (۹۵)	به‌کارگیری هر یک از کارمندان دستگاه‌های اجرایی در پست‌های سازمانی و ممنوعیت پرداخت حقوق بدون داشتن پست سازمانی
الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴/۸/۱۵	ماده (۴۱)	ممنوعیت به‌کارگیری افراد بازنشسته در کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم

مأخذ: قانون اساسی، قانون برنامه چهارم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی و قانون مدیریت خدمات کشوری.



دلالت و ضرورت طرح

همانگونه که ذکر شد هدف اصلی طراحان کاهش نرخ بیکاری و فراهم کردن شرایط مناسب‌تر برای رشد و توسعه بخش خصوصی از طریق تسهیل امر سرمایه‌گذاری است. این درحالی است که شواهد حاکی از آن است که نرخ بیکاری براساس آخرین آمار ارائه شده از سوی مرکز آمار ایران در بهار سال ۱۳۸۸ برای جمعیت ده‌ساله و بیشتر معادل ۱۱/۱ درصد و البته نرخ بیکاری جوانان ۱۵ تا ۲۴ ساله معادل ۲۲/۴ درصد گزارش شده است.^۱

لذا این امر حاکی از آن است که می‌باید یک تلاش جدی در جهت تعدیل نرخ بیکاری صورت پذیرد و این مهم بدون اجرای اقدامات اساسی، مقررات‌زدایی و کارآمد کردن نهادی در قالب یک برنامه مدون بلندمدت و با نظر به سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام میسر نخواهد بود.

ایرادهای کلی طرح

۱. طرح مواد پراکنده و غیرمرتبطی دارد که مغایر آیین‌نامه داخلی مجلس است و در یک طرح نمی‌توان اصلاح داخلی و وضع قوانین غیرمرتبط را به‌صورت یکپارچه انجام داد.
۲. به دلیل اهمیت موضوع تعداد 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 بخش خصوصی کمتر مورد توجه قرار گرفته است.

۴. بسیاری از مواد طرح و احکام مصرح در آن دارای بار مالی بوده و مواجه با ایراد اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی است هر چند در ماده (۲۶) این طرح سعی شده تا راهکاری جهت تأمین منابع مالی آن ارائه شود، لکن وافی به مقصود نیست.

۵. برخی از مفاد طرح ناسخ احکام کلی مندرج در قوانین عام‌الشمول و پایه‌ای نظیر قانون مدیریت خدمات کشوری است.

تأثیر کلان طرح

هر چند 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 به نحو مطلوب و مقتضی دغدغه‌های اساسی کشور از آن طریق مرتفع گردد.

در ذیل برخی از مهمترین نقاط قوت و ضعف‌های پیش روی اجرای طرح «سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی» فهرست شده‌اند:



جدول ۲. 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 پنجم توسعه
- به لحاظ نبود زیر ساخت‌ها امکان تحقق ایجاد یک میلیون شغل پایدار وجود ندارد	- موظف کردن دولت به تدوین طرح 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 پایدار
- 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
- جهت‌گیری منفی متفاوت نسبت به اهداف مورد نظر در اصل چهل‌وسوم (۴۳) قانون اساسی	- تبدیل قراردادهای قراردادی، پیمانی به قراردادهای دائمی رسمی
- ذکر ارقام ثابت مثل یک میلیون نفر برای قوانینی که ممکن است تا سال‌ها مورد استفاده قرار گیرند مناسب نیست.	- فراهم کردن امکان استفاده از ظرفیت‌های علمی فارغ‌التحصیلان در قالب تشکل‌های مربوطه
- طرح‌هایی که آثار قابل توجه دارند بهتر است در قالب برنامه‌های پنج‌ساله مطرح شوند	- 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

با این توصیف دو سناریو در نظر گرفته می‌شود؛ اول اینکه طرح علی‌رغم لحاظ دغدغه‌های بسیار به‌دلیل 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

درخصوص ماده (۱)

مكلف كردن دولت به تدوين طرح جامع اشتغال، درخواست غيرعملی 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.

درخصوص ماده (۲)

الزام دولت به تقدیم لایحه به استناد اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی با نظر شورای نگهبان مغایرت دارد.

از سوی دیگر ایجاد بسترهای لازم برای رشد بخش خصوصی از طریق گسترش فضای فعالیت‌های کارآفرینانه، ثبات اقتصادی و بهبود کسب و کار مواردی هستند که می‌باید فراتر از قالب ارائه یک لایحه به آن نگریسته شود به بیان دیگر مجموعه‌ای از دلالت‌ها و زنجیره‌های به هم پیوسته در رفع موانع تولید وجود دارند که زمینه رشد بخش خصوصی را فراهم می‌کنند.



درخصوص ماده (۳)

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

درخصوص ماده (۴)

شایسته است مجلس محترم به‌جای 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 کم و بیش همان‌هایی بوده است که در این ماده آمده است، ولی مشکلات همچنان پابرجاست. مضافاً اینکه در تبصره «۳» این ماده الزام به انجام امور اجرایی در قوه مجریه با داشتن یک تفسیر مضیق از اصل پنجاه و هفتم (۵۷) قانون اساسی می‌تواند مغایر این اصل تلقی گردد.

درخصوص 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 و تصویب آزمایشی آن ناشایست و موجب بی‌ثباتی در امر قانونگذار و تبعیض ناروا نسبت به کارکنان دولت است.

درخصوص ماده (۶)

با قوانین موجود امکان استخدام به اندازه یک‌سوم از نیروها که به هر دلیل از سیستم



خارج می‌شوند وجود دارد. براساس این، با این ماده، صرفاً فرایند 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. اصولاً تصویب چنین احکام غیرقابل انعطافی برای دستگاه‌های مخاطب ایجاد مشکل خواهد کرد. به ویژه اینکه در تبصره «۱» ایجاد هرگونه ساختار اداری جدید به موجب بند «۶» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نیاز به تأیید شورای عالی اداری دارد.

درخصوص 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، دانشگاه آزاد اسلامی ربطی به دولت ندارد که در قانون ممنوع شود.

درخصوص 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 صنفی نظامی ارتقا خواهد یافت. البته



بی‌تردید مقوله چند بُعدی امنیت نیازمند داشتن یک نگاه جامع با تحلیل هزینه - فایده است و بدیهی 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 باید در اختیار سازمان‌های مجری قرار داده شود و در طرح پیش‌بینی نشده است، بنابراین با اصل هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی مغایرت دارد.

در خصوص ماده (۹)

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

در خصوص ماده (۱۰)

با توجه به عدم امکان بررسی صلاحیت تشکل‌های فارغ‌التحصیلان در اجرا، دارای اشکال زیاد است و عملاً به هدر رفتن منابع عمومی منتهی می‌شود. از سوی دیگر واگذاری پروژه‌ها به معنی 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 می‌طلبد.



در خصوص ماده (۱۱) - تبصره «۱»

این ماده منجر به دخالت مجدد دولت خواهد شد که با سیاست‌های اصل چهل و 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. مضافاً اینکه این ماده مغایرت شرعی و مغایرت با اصول هشتماد (۸۰) و یکصد و سی و نهم (۱۳۹) قانون اساسی دارد.

در خصوص 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 طرق مقتضی هیچ فایده‌ای ندارد.

در خصوص ماده (۱۲)

ایجاد شرکت تعاونی ربطی به وزارت تعاون ندارد و کار بخش خصوصی است و این ماده به دخالت مجدد دولت منجر خواهد شد که مغایر سیاست‌های اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی است. همچنین تبصره «۱» نیز مغایر اصل چهل و چهارم (۴۴) و هفتاد و پنجم (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 «۲»**

کلیه تکالیفی که در این قانون برعهده بانکها گذاشته می‌شود باید با قید عبارت «در محدوده سقف اعتبارات موجود» باشد تا تکلیف به مالایطاق نباشد.

ماده (۱۲) - تبصره «۳»

سقف آورده شرکت‌های تعاونی ۳ درصد قید شده، بانک‌های کشور شرط ۱۵ درصد آورده سرمایه را اجرا می‌کنند، پس ما به‌التفاوت چه می‌شود؟

ماده (۱۲) - تبصره «۴»

تعداد ۱۰ 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.

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

درخصوص ماده (۱۳)

تعیین تکلیف برای منابع بانک است که منجر به اخلال در نظام بانکی خواهد شد. ضمن آنکه مکلف نمودن وزارت بازرگانی، ایجاد فروشگاه‌های زنجیره‌ای حکمی خارج از اختیارات وزارتخانه است.

**درخصوص 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.

درخصوص ماه (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؟ بنابراین تبصره «۱» قابلیت اجرایی ندارد.

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 زیست محیطی را دربرخواهد داشت، لذا به نظر می‌رسد درخصوص بحث گردشگری بررسی جامع جداگانه ضرورت می‌یابد.

درخصوص ماده (۱۷) و ماده (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 پنجاه و یکم (۵۱)، پنجاه و سوم (۵۳) و هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی است.

در خصوص ماده (۱۹)

الزام دولت برای تقدیم لایحه مغایر با اصل هفتاد و چهارم (۷۴) قانون اساسی است و با نظر شورای نگهبان مغایرت دارد.

مشکل کسب و کار کوچک و متوسط، محلی و خانگی صرفاً با قانونگذاری و بسته‌های حمایتی مرتفع نمی‌شود عوامل زنجیره‌وار اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی در آن دخیل هستند.

در خصوص 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 هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی است. هر چند به فرض تأمین مالی، به نوعی فرهنگ تن‌پروری و بیکاری را دامن می‌زند. از سوی دیگر پرداخت وام بدون اخذ تضمین توسط بانک‌ها یعنی افزایش بدهی‌های دولت به بانک‌ها به هر صورت چون دولت تضمین‌کننده است، بدهی‌های دولت افزایش می‌یابد.



در خصوص ماده (۲۲)

بر اساس 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 و البته کارگروه انتصابات مغایر قانون اساسی است و دخالت مجلس در امور اجرایی است. نحوه انتصاب مدیران استانی و محلی بر عهده مسئولان ذیربط طبق قانون است. حضور نماینده ولی فقیه در استان و نماینده خانه احزاب و ... مغایر قانون اساسی است و البته این ساختار جدید به موجب بند «۶» ماده (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات نیازمند تأیید شورای عالی اداری است.

در خصوص ماده (۲۳)

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 در خصوص 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.

**در خصوص 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 اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی باید براساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی به‌عمل آید و با این طرح نمی‌توان درآمدها و هزینه‌های جدید ایجاد نمود و این ماده مغایر سیاست‌های کلی 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 پنجاه و یکم (۵۱)، پنجاه و سوم (۵۳) و هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی و مواد مختلف قانون برنامه چهارم توسعه مغایر است.

در خصوص ماده (۲۷)

چنانچه اعتبارات لازم در اختیار مدیران زیربسط قرار گیرد، در زمینه عدم اجرای قوانین، احکام لازم وجود دارد و می‌توان تشدید مجازات مشمولین را در قانون زیربسط



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 به ویژه سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصول پنجاه و یکم (۵۱)، پنجاه و سوم (۵۳) و هفتاد و پنجم (۷۵) قانون اساسی و به لحاظ طرح مواد پراکنده و متعدد و غیرمرتبط، مغایر با آیین‌نامه داخلی مجلس است، این طرح به دلیل ایرادات اساسی که به آن وارد است، قابل تصویب نبوده و تصویب آن نظام مالی و اداری کشور را دچار اختلال می‌کند.

منابع و مآخذ

۱. مجلس شورای اسلامی، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷.
۲. مجلس شورای اسلامی، قانون مدیریت خدمات کشوری، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی چاپخانه مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۳. مجلس شورای اسلامی، طرح سرمایه‌گذاری، توسعه اشتغال و بخش خصوصی، اداره قوانین، شماره ثبت ۳۴۲ و شماره چاپ ۸۱۹، شهریور ۱۳۸۸.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۸۵

عنوان گزارش: اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح سرمایه‌گذاری - توسعه اشتغال و بخش خصوصی»

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

دفاتر مشاور: مطالعات اجتماعی (مظفر کریمی، فرهاد نصرتی‌نژاد، رحیم لباف)، مطالعات برنامه‌بودجه (محسن فاتحی‌زاده)، مطالعات حقوقی (سیدمحمدی راجی و محمد جواهری‌تهرانی)، مطالعات سیاسی (ابراهیم یوسف‌نژاد)، مطالعات زیربنایی (حجت‌اله ورمزیار)

مدیر مطالعه: افشین حیدرپور

تهیه و تدوین‌کنندگان: فیروزه خلعتبری، افشین حیدرپور

ناظران علمی: بهزاد پورسید، رؤیا طباطبایی یزدی

متقاضی: کمیسیون اجتماعی

همکاران خارج از مرکز: —

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز: بیژن رحیمی‌دانش، ناهید حکیم‌شوشتری، عباس محسنی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. اشتغال

۲. سرمایه‌گذاری

۳. بخش خصوصی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۸۸/۷/۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۸۸/۷/۱۸

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۷/۱۹