

به نام خدا



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه های کشور»

محمود رضایی

مشخصات لایحه

دوره دوازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۲۳۸

۱. مقدمه

«لایحه اصلاح قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه های کشور» به شماره ثبت ۲۳۸ در این دوره از مجلس اعلام وصول گردیده است و بررسی آن به کمیسیون قضایی و حقوقی محول گردیده است. همانگونه که در مقدمه توجیهی این لایحه بیان شده؛ دلیل ارائه لایحه به مجلس؛ ایراد شرعی^۲ است که شورای نگهبان به سه ماده از این قانون وارد نموده است.

در این گزارش به بررسی این لایحه خواهیم پرداخت:



گروه حقوق مدنی و خانواده

۲. پیشینه تقنینی

قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه های کشور در تاریخ ۱۳۴۳/۳/۱۹ به تصویب مجلس رسیده است. [۱] این قانون شامل ۱۴ ماده است که مطابق ماده (۱) این قانون؛ هیأتی با نام «هیأت حمایت از صنایع» با عضویت (۱) نماینده وزارت کار و خدمات اجتماعی؛ (۲) نماینده وزارت اقتصاد؛ (۳) نماینده سازمان برنامه؛ (۴) نماینده اتاق صنایع و معادن ایران و (۵) یک متخصص به انتخاب وزارتخانه های اقتصاد و کار آن زمان؛ با هدف حمایت از صنایع داخلی

مشخصات گزارش

نوع گزارش:

- طرح / لایحه
- راهبردی
- نظارتی
- پیش نویس قانونی

شماره مسلسل:

۲۴۰۲۰۸۰۲

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۳/۱۸



احمد حکیم جوادی، جلیل محبی (ناظران علمی)؛ احمد مرکز مالگیری «دفتر مطالعات اقتصادی»، محمد هادی عامری شهبازی «دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن» (اظهار نظر کنندگان)؛ نرجس امیراحمدی (صفحه آرا)

۱. این لایحه عیناً با همین مضمون در دوره قبلی مجلس با شماره ثبت ۱۴۰ نیز اعلام وصول گردیده بود .

۲. به نظر می رسد این لایحه در راستای برطرف کردن ایرادات شورای محترم نگهبان در خصوص سه مورد (موضوع) از این قانون که مطابق نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ خلاف شرع شناخته شده ارائه گردیده است.

۳. ماده ۱- از تاریخ تصویب این قانون هیئتی بنام «هیئت حمایت از صنایع» مرکب از اشخاص زیر برای حمایت از صنایع داخلی و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور در موارد مندرج در این قانون در وزارت اقتصاد تشکیل میگردد:

۱- نماینده وزارت کار و خدمات اجتماعی.

۲- نماینده وزارت اقتصاد.

۳- نماینده سازمان برنامه.

۴- نماینده اتاق صنایع و معادن ایران.

۵- یک نفر کارشناس در امور صنعتی یا اقتصادی بانتهای وزارتین اقتصاد و کار و خدمات اجتماعی.

این هیئت دارای شخصیت حقوقی بوده و اعضاء آن بموجب پیشنهاد وزارتخانه ها و مؤسسات مذکور در فوق و تصویب هیئت وزیران تعیین میشود و تغییر یا تعیین جانشین آنها نیز بهمان ترتیب عملی خواهد شد .

۲. پیشینه تقنینی

و جلوگیری از تعطیل کارخانه های کشور تشکیل می گردد که این هیأت طبق ماده (۲) قانون مذکور^۱ در موارد زیر می تواند برای جلوگیری از تعطیلی کارخانه اشخاصی را به مدیریت موقت کارخانه تعیین نمایند :

الف -در مورد توقف از روز صدور حکم توقف.

ب -در مورد صدور قرار تأمین.

ج -در صورت فوت یا حجر از تاریخ اعلام وزارت کار و خدمات اجتماعی در خصوص تعطیل کارخانه.

در سایر مواد نیز احکام مرتبط با فعالیت هیأت مذکور بیان شده و در ماده (۱۱) تدوین آیین نامه بر عهده گذارده شده است^۲ و در ماده آخر نیز مسئول اجرای این قانون مشخص شده است.^۳

آیین نامه اجرایی این قانون نیز در تاریخ ۱۵ / ۲ / ۱۳۴۴ مصوب گردیده و پس از آن دو بار در سال ۱۳۸۲ و ۱۳۹۳؛ در خصوص ماده (۲۳) آیین نامه در مورد حق الزحمه حضور در جلسات و پس از آن در ۱۳۹۶/۱۰/۲۰ مجدداً مورد اصلاح قرار گرفته است. شورای نگهبان در حین بررسی استعلام دیوان عدالت اداری در خصوص آیین نامه اجرایی این قانون؛ در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۱۸۵۶ مورخ ۱۳۹۸/۶/۱۲ نسبت به خود قانون نیز اظهار نظر نموده و سه مورد از احکام این قانون را بدون ذکر شماره مواد یا جهت مغایرت؛ خلاف شرع اعلام نموده است.

۳. بررسی متن لایحه قانونی

متن لایحه پیشنهادی به همراه مواد قانونی متناظر آن به شرح ذیل است:

ماده واحده - قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه های کشور مصوب ۱۳۴۳/۳/۱۹ به شرح زیر (بیان شده در ستون اصلاحیه لایحه) اصلاح می شود:

۱. ماده (۲) در هر یک از موارد ذیل که منتهی بتعطیل کارخانه شود هیئت میتواند شخص یا اشخاص طبیعی یا حقوقی را بعنوان مدیر کارخانه تعیین نماید.

شخص یا اشخاص مزبور در دوره اداره موقت امین محسوب و دارای اختیاراتی میباشد که از طرف هیئت تعیین می شوند.

الف -در مورد توقف از روز صدور حکم توقف.

ب -در مورد صدور قرار تأمین.

ج -در صورت فوت یا حجر از تاریخ اعلام وزارت کار و خدمات اجتماعی در خصوص تعطیل کارخانه .

۲. ماده ۱۱- آئین نامه اجرائی اینقانون بوسیله وزارتین اقتصاد و کار و خدمات اجتماعی با موافقت وزارت دادگستری تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران بموقع اجرا گذارده میشود. طرز استفاده از اعتبارات و جزئیات مربوط بجریان کار و وظایف و اختیارات هیئت و ترتیب اداره موقت کارخانه های مشمول مقررات این قانون و تحویل و تحول و صورت برداری و تعیین ارزش اموال آنها و پرداخت حق حضور اعضاء هیئت نیز ضمن همان آئین نامه ها پیش بینی خواهد شد .

۳. ماده ۱۴- وزارت دادگستری - وزارت اقتصاد - وزارت کار و خدمات اجتماعی مامور اجرای اینقانون خواهند بود.

اصلاحیه لایحه	مواد قانون
عبارت «از میان افراد موثق و امین» بعد از عبارت «اعضای آن» اضافه می‌شود.	ماده (۱) - از تاریخ تصویب این قانون هیئتی به نام «هیئت حمایت از صنایع» مرکب از اشخاص زیر برای حمایت از صنایع داخلی و جلوگیری از تعطیل کارخانه‌های کشور در موارد مندرج در این قانون در وزارت اقتصاد تشکیل می‌گردد: ۱. نماینده وزارت کار و خدمات اجتماعی ۲. نماینده وزارت اقتصاد ۳. نماینده سازمان برنامه ۴. نماینده اتاق صنایع و معادن ایران ۵. یک نفر کارشناس در امور صنعتی یا اقتصادی به انتخاب وزارتین اقتصاد و کار و خدمات اجتماعی. این هیئت دارای شخصیت حقوقی بوده و اعضای آن به موجب پیشنهاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات مذکور در فوق و تصویب هیئت وزیران تعیین می‌شود و تغییر یا تعیین جانشین آنها نیز به همان ترتیب عملی خواهد شد.
عبارت «شخص یا اشخاص طبیعی یا بالاترین مقام اشخاص حقوقی موضوع این ماده باید از میان افراد موثق و امین انتخاب شوند» پس از عبارت «تعیین نماید» اضافه می‌شود.	ماده (۲) - در هریک از موارد ذیل که منتهی به تعطیلی کارخانه شود هیئت می‌تواند شخص یا اشخاص طبیعی یا حقوقی را به‌عنوان مدیر کارخانه تعیین نمایند و شخص یا اشخاص مزبور در دوره موقت امین محسوب و دارای اختیاراتی می‌باشند که از طرف هیئت تعیین می‌شود. الف) در مورد توقف - از روز صدور حکم توقف ب) در مورد صدور قرار تأمین ج) در صورت فوت یا حجر از تاریخ اعلام وزارت کار و خدمات اجتماعی در خصوص تعطیل کارخانه
عبارت «به ضمیمه سود متعلق به آن مطابق قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) مصوب ۱۳۶۲/۶/۸ با اصلاحات بعدی» جایگزین عبارت «به ضمیمه بهره متعلق به آن» می‌شود.	ماده (۷) - هیئت حمایت از صنایع در این قانون می‌تواند با مؤسسه اعتباری دولتی یا خصوصی یا سازمان برنامه قراردادهای لازم به‌منظور تحصیل اعتبار مورد نیاز برای اداره موقت کارخانه‌هایی که مشمول مقررات اداره موقت می‌شوند منعقد نماید و وجوه مذکور به ضمیمه بهره متعلق به آن پس از وضع هزینه‌های عادی و جاری از جمله مطالبات کارگران و کارکنان مقدم بر هر نوع بدهی دیگر کارخانه اعم از ممتاز یا غیر آن و قبل از خاتمه عملیات اجرایی یا تصفیه امور ورشکستگی یا تعیین تکلیف نهایی در هر موقع که هیئت مقتضی بداند از منافع کارخانه و سایر اموال و دارایی آن قابل پرداخت و برگشت خواهد بود.

چند نکته در خصوص این لایحه بیان می‌گردد :

الف) در مقدمه توجیهی؛ اشاره ای به متن ایرادات شورای نگهبان نشده است و برای نمایندگان محترم معلوم نیست که ایرادات شورا چه هستند و مربوط به کدام مواد .

ب) قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه‌های کشور در سال ۱۳۴۳ تصویب گردیده است و متناسب با نیازهای آن زمان بوده و در سالهای اخیر قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و الحاقات آن مصوب ۱۳۹۴ [۲] در مواد ۶۱ تا ۶۳ به همین موضوع پرداخته و مقررات جدیدی را وضع نموده است.

سه دلیل برای همسانی وظایف هیأت حمایت از صنایع و ستاد تسهیل و رفع موانع وجود دارد :

(۱) تمامی اعضای هیأت حمایت از صنایع در سطح بالاتری در ستاد تسهیل حضور دارند مضافاً بر اینکه سطح اعضای ستاد در بالاترین سطح است. اعضای هیأت عبارتند از :

۱- نماینده وزارت کار و خدمات اجتماعی.

۲- نماینده وزارت اقتصاد.

۳- نماینده سازمان برنامه.

۴- نماینده اطاق صنایع و معادن ایران.

۵- یک نفر کارشناس در امور صنعتی یا اقتصادی

و در ستاد تسهیل نیز طبق ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی؛ وزیر تعاون؛ کار و رفاه اجتماعی؛ وزیر اقتصاد و امور دارایی؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه؛ رئیس اتاق بازرگانی و طبق تبصره ماده (۲) آیین نامه ماده (۶۱) قانون مذکور؛ تشکل های تخصصی و فراگیر و سایر دستگاه های اجرایی و یا اشخاص حقیقی خبره حضور دارند و همچنین در ستاد تسهیل چندین وزیر و عضو دیگر نیز حضور دارند.

در نتیجه ساختار ستاد تسهیل شامل ساختار هیأت حمایت از صنایع نیز هست و از قوت بالاتری نیز برخوردار است.

۲) محل استقرار و فعالیت دبیرخانه ستاد تسهیل و رفع موانع تولید طبق ماده (۴) آیین نامه ماده (۶۱) قانون رفع موانع تولید؛ در وزارت صنعت، معدن و تجارت می باشد و هم چنین هم اکنون هیأت حمایت از صنایع هم اکنون زیر نظر وزیر صمت فعالیت می نماید و در آن وزارتخانه مستقر است.

۳) ماده ۶۱ تا ۶۳ قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور چنین آمده است :

ماده ۶۱- به منظور بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی، به ویژه در موارد مربوط به تکمیل و راه اندازی طرحهای نیمه تمام، تأمین مالی، تعیین تکلیف بدهی های معوق و همچنین رفع مشکلات مرتبط با محیط زیست، منابع طبیعی و معادن و رفع موانع صادراتی، به دولت اجازه داده می شود نسبت به ایجاد «ستاد تسهیل و رفع موانع تولید» به ریاست وزیر صنعت، معدن و تجارت اقدام کند.

ماده ۶۲- بانکها و مؤسسات اعتباری و صندوق های حمایتی موظفند با تسهیلات یا موارد امهال مصوب در کارگروه تسهیل، حداکثر ظرف مدت یک ماه موافقت کنند یا دلایل مخالفت خود را همراه با مستندات مربوط به هیأت موضوع تبصره این ماده تسلیم نمایند . تبصره -

ماده ۶۳- کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی که از امتیازات کارگروه تسهیل و رفع موانع تولید به دلیل معوقه یا بدهی بانکی برخوردار شده اند، حق خرید تمام یا بخشی از شرکتهای قابل واگذاری سازمان خصوصی سازی را ندارند. تبصره - خرید صددرصد (۱۰۰٪) نقدی بلامانع است.

همچنین در ماده (۳) آیین نامه اجرایی این ماده آمده است:

ماده ۳- وظایف و اختیارات ستاد به شرح زیر می باشد:

۱- ارایه پیشنهاد اصلاح قوانین، مقررات و ضوابط و رویه های مرتبط با تولید و خدمات در زمینه های تسهیل امور سرمایه گذاری، صادرات، واردات، امور گمرکی، بانکی، مالیاتی، بیمه ای، محیط زیستی، منابع طبیعی و سایر امور مرتبط با بخش تولید به مراجع ذی صلاح.

۲- بررسی و اتخاذ تصمیم در خصوص حل و فصل مشکلات واحدهای تولیدی در راستای استمرار و ارتقای تولید و اشتغال

۳- هماهنگی، تدوین و پیشنهاد برنامه سالانه تأمین منابع مالی به منظور تکمیل طرح های نیمه تمام و سرمایه مورد نیاز واحدهای تولیدی (سرمایه ثابت و سرمایه در گردش) برای ارایه به مراجع ذی ربط.

۴- بررسی پیشنهادات ارایه شده از سوی واحدهای تولیدی جهت احیا و استمرار تولید و اشتغال از جمله واحدهای در اختیار اداره تصفیه امور ورشکستگی قوه قضاییه و تملک شده توسط بانک ها و سایر دستگاه های اجرایی

۵- تعامل با دستگاه قضایی در جهت اجتناب محاکم از صدور احکام منجر به توقف تولید و تعطیلی واحدهای تولیدی

همانگونه که در صدر ماده ۶۱ مذکور و در بندهای ماده ۳ آیین نامه از جمله بند ۲ و ۴؛ دیده می شود؛ اختیارات هیأت حمایت از صنایع موضوع ماده (۲) و (۳) قانون حمایت صنعتی در ذیل اختیارات و وظایف ستاد تسهیل به صورت گسترده تر قرار گرفته است. در نتیجه در حال حاضر ستاد تسهیل با همان اعضای هیات حمایت و در وزارتخانه یکسان و با وظایف بیشتر در حال فعالیت است و وجود دو نهاد با اختیارات یکسان؛ احتمال تداخل امور و اخذ تصمیمات مشابه را بیشتر می نماید فلذا بهتر است که کلیه اختیارات در ستاد تسهیل ادغام گردد.

ج) در مقدمه توجیهی پیوست لایحه مطالبی درخصوص هدف از ارائه لایحه و دلایل آن بیان نشده است، لذا از این جهت مغایر بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری و ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس می‌باشد.

د) به نظر می‌رسد اصلاحات مندرج در لایحه هیچ‌گونه تفاوت ماهوی در قانون و عملکرد آن ایجاد نخواهد کرد.

ه) عبارتهای پیشنهادی برای افزوده شدن به مواد (۱) و (۲) قانون فاقد تعریف روشن و دقیق است؛ به عبارت دیگر تعریف «موثق و امین» بودن درخصوص اعضای هیئت حمایت از صنایع (ماده (۱)) و همچنین درخصوص مدیر کارخانه‌های تعطیل شده (ماده (۲)) دارای ابهام بوده و ملاک تشخیص موثق یا امین بودن افراد به صورت واضح و غیرقابل تفسیر بیان نشده است. اگر واژه‌های «موثق» و «امین» در این قانون به طور جداگانه با تبیین شاخص‌هایی برای افراد پیشنهادی تعریف می‌شد، اصلاح پیشنهادی لایحه می‌توانست در تصمیم‌گیری کارشناسی هیئت مزبور مفید باشد.

و) درخصوص پیشنهاد اصلاحیه برای ماده (۱)، شاخصهایی چون «سابقه مدیریت در رشته فعالیت‌های صنعتی مشابه با زمینه فعالیت کارخانه مورد نظر» یا «تحصیلات مرتبط» هم می‌تواند جزء شاخص‌های انتخاب قرار گیرد که در لایحه مورد توجه قرار نگرفته است.

ز) با توجه به اینکه در کل قانون مصوب فوق در سال ۱۳۴۳ چندین بار عبارت «اشخاص طبیعی» ذکر شده است، لیکن متناسب با شرایط روز و گذشت بالغ بر ۵۵ سال از تصویب چنین قانونی به کار بردن عبارت «اشخاص طبیعی» مبهم بوده و شاید مقصود «اشخاص حقیقی» است که در این صورت باید اصلاح شود.

ح) اصلاحیه اشاره شده برای ماده (۷) قانون تنها سعی در رفع مغایرت ظاهری شرعی داشته است.

ط) از سوی دیگر با توجه به خلاف شرع اعلام شدن موادی از این قانون توسط شورای نگهبان که شامل ماده (۱) آن که درخصوص تشکیل هیأت حمایت از صنایع نیز هست؛ و همچنین خلاف شرع اعلام شدن آیین نامه اجرایی این قانون در نامه مذکور شورای نگهبان؛ عملاً این قانون و آیین نامه آن قابلیت اجرا نداشته و با توجه با وحدت موضوع این قانون و قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور؛ در صورت صلاحدید مجلس؛ بهتر است نسخ صریح قانون مصوب ۱۳۴۳ در ذیل قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور مصوب گردد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در صورتی که هدف از ارائه این لایحه بهبود محیط کسب‌وکار و جلوگیری از تعطیلی کارخانجات با انتخاب افراد موثق و امین به‌عنوان مدیر جدید کارخانجات در معرض تعطیلی باشد، اصلاحات پیشنهاد شده وافی به مقصود نیست. مضافاً اینکه اصلاحات مندرج در لایحه دارای ابهام بوده و از سوی دیگر قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و الحاقات آن مصوب ۱۳۹۴ در مواد ۶۱ تا

۶۳ به همین موضوع پرداخته و وظایف مشابهی بر عهده ستاد تسهیل و رفع موانع تولید موضوع ماده (۶۱) این قانون قرار داده است. فلذا بر اساس ایرادات مطرح شده در این گزارش؛ رد کلیات این لایحه پیشنهاد می گردد.

منابع و مأخذ

- [۱] قانون حمایت صنعتی و جلوگیری از تعطیلی کارخانه‌های کشور مصوب ۱۳۴۳
- [۲] قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور و الحاقات آن مصوب ۱۳۹۴

گزیده سیاسی / مدیریتی (پیامک منتخب)

با توجه به وجود قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و با توجه به اینکه اصلاحات لایحه اصلاح قانون حمایت صنعتی وافی به مقصود مورد نظر آن نیست رد کلیات این لایحه مورد پیشنهاد است .