

به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه تشکیل صندوقهای حمایت اجتماعی جوانان و بهبود وضعیت

اقتصادی و اجتماعی استانی (مهر امام رضا «ع»)

مقدمه

تشکیل صندوق مهر امام رضا (ع) ابتدا در هیئت دولت در تاریخ ۱۳۸۴/۶/۳ مورد تصویب قرار گرفت. پس از آن لایحه تشکیل این صندوق با عنوان لایحه صندوقهای حمایت اجتماعی جوانان و بهبود وضعیت اقتصادی و اجتماعی استان (مهر امام رضا «ع») در تاریخ ۱۳۸۴/۷/۱۱ به مجلس ارائه شد که به نتیجه‌ای نرسید اما پس از آن صندوق با مصوبه شورای عالی اداری به تاریخ ۱۳۸۵/۲/۲۶ فعالیت خود را آغاز کرد.

با این حال دولت پس از مصوبه شورای عالی اداری باز هم لایحه تشکیل صندوق را در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۱۱ به مجلس ارائه داد که پس از ارجاع آن به کمیسیون اجتماعی باز هم به تصویب نرسید و هم‌اکنون بار سوم است که لایحه به مجلس ارائه می‌شود.

دو مسئله در مورد سوابق قانونی و حقوقی صندوق حائز اهمیت است:

۱. تشکیل صندوق براساس مصوبه شورای عالی اداری عملی خلاف قانون بوده چون اصل مصوبه شورای عالی اداری غیرقانونی بوده است. براساس مصوبه شورای عالی اداری: «صندوق قرض‌الحسنه توسعه اشتغال روستایی و صندوق ازدواج جوانان با تمام وظایف، اختیارات، مسئولیت‌های قانونی، دارایی‌ها، تعهدات، اعتبارات، امکانات و نیروی انسانی در صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی ادغام و با عنوان «صندوق اشتغال، ازدواج و مسکن مهر رضا (ع)» و طبق آیین‌نامه صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی زیر نظر رئیس‌جمهور فعالیت می‌کند». این درحالی است که از یکسو صندوق ازدواج جوانان به موجب قانون تسهیل ازدواج جوانان مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی تشکیل و همچنین صندوق حمایت از فرصت‌های شغلی به موجب قانون بودجه ۱۳۷۱ (بند «ب» تبصره «۷») ایجاد شد و ازسوی دیگر شورای عالی اداری به موجب مواد (۱۱۴) و (۱۱۵) قانون مدیریت خدمات کشوری نمی‌تواند خارج از حدود قانون و به عبارتی دیگر فراتر از مصوبات مجلس تصمیم‌گیری نماید. لذا مصوبه شورای عالی اداری راجع به تشکیل صندوق فاقد وجاهت قانونی بوده است.

۲. با اینکه اصل موجودیت صندوق مهر امام رضا (ع) فاقد مبنای قانونی بوده است و مجلس نیز با رد لایحه تشکیل آن در سال‌های ۱۳۸۴ و ۱۳۸۷ موجودیت آن را تصویب نکرده است، اما با تصویب تخصیص اعتبار به آن صندوق طی قوانین بودجه سنواتی از سال ۱۳۸۵ به این سو، عملاً مسیر فعالیت آن را هموار کرده است. به عبارتی دیگر مجلس به شکلی متناقض و دوگانه با موجودیت و فعالیت صندوق مهر امام رضا (ع) رفتار نموده و درباره آن اهمال کرده است. با توجه به این مقدمه به بررسی لایحه می‌پردازیم.

از سوی دیگر آنچنان که دیده می‌شود حجم منابع مالی اختصاص داده شده به صندوق چیزی بالغ بر ۴۲۰۰۰ میلیارد ریال است که حجم بالایی از گردش مالی را ایجاد می‌کند و این حجم از گردش مالی قطعاً نیازمند نظارت نهادهای نظارتی است. اداره صندوق در قالب نهاد عمومی غیردولتی، فرآیند نظارت را دچار اشکال و خدشه می‌سازد.

۳. بخش سوم - ارکان و تشکیلات

این بخش از لایحه به نسبت مصوبه شورای عالی اداری و اساسنامه صندوق حاوی تغییراتی است. از جمله اینکه هیئت امنای بالادستی که در مصوبه شورای عالی اداری تعیین شده بود، به شورای سیاستگذاری تغییر یافته و یا هیئت امنای صندوق‌های استانی که بنا به اساسنامه صندوق به تشخیص فرماندار تعیین می‌شود در لایحه ترکیبی ثابت و تعیین شده پیدا کرده است. اما به نظر می‌رسد این تغییرات چندان موجه نباشد، زیرا با گذشت هفت سال از فعالیت صندوق بنا بر مصوبه شورای عالی اداری، معلوم نیست تغییر شورای بالادستی در آن چه خللی به فعالیت آن وارد سازد.

جمع‌بندی و پیشنهادات

با توجه به مجموع مطالبی که مطرح شد، کلیات لایحه نمی‌تواند مورد پذیرش قرار گیرد و پیشنهاد می‌شود با عنایت به نکات مذکور و به خصوص موارد ذیل دولت لایحه‌ای جدید تنظیم نماید.

۱. با توجه به ماهیت دریافتی‌های صندوق مهر رضا (ع) طی سال‌های اخیر، منابع آن عمدتاً دولتی است لذا تبدیل آن به مؤسسه عمومی غیردولتی (ماده (۱) لایحه پیشنهادی) مغایر با اصل پنجاه و سوم قانون اساسی (زیرا دریافتی و پرداختی آن در بودجه کل کشور درج نخواهد شد) و نیز مغایر با ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری است، زیرا صندوق ماهیتی دولتی دارد.

لذا صندوق مهر امام رضا (ع) با توجه به این موارد باید به صورت یک دستگاه دولتی و ترجیحاً شرکت دولتی تشکیل شود.

۲. همان‌طور که گفته شد صندوق مهر امام رضا (ع) تاکنون بدون مجوز قانونی فعالیت کرده، زیرا مصوبه شورای عالی اداری درباره صندوق فاقد وجاهت قانونی بوده است. با این حال عملاً از طریق اعتبارات تخصیص یافته بر مبنای قوانین بودجه مصوب مجلس به حیات خود ادامه داده است. بنابراین تصویب لایحه نه به معنای تأسیس صندوق، بلکه به معنای اعطای وجاهت قانونی به آن است. لذا بهتر است جهت اصلاح لایحه و ارتقای آن، مخصوصاً در حوزه تشکیلات و ارکان مصوبه شورای عالی اداری و اساسنامه صندوق مورد توجه قرار گیرد، زیرا فعالیت ۷ ساله صندوق عملاً مبتنی بر این دو سند بوده است.

۳. با توجه به اینکه صندوق فاقد مبنای حقوقی لازم است و ازسویی حجم بالایی از فعالیت و گردش مالی در سطح کشور دارد ضروری است به منظور تقویت حقوق نظارتی مجلس شورای اسلامی بر این صندوق (از طریق دیوان محاسبات کشور) ماهیت حقوقی آن مشخص گردد تا مجلس شورای اسلامی بتواند حقوق نظارتی خود را از طریق بودجه کل کشور بر آن محقق نماید، بنابراین لازم است قانونگذاری مناسب درباره این صندوق انجام گیرد، به خصوص آن‌طور که در بند «۱» تأکید شد.

۴. بنا بر بررسی‌های انجام شده صندوق مهر امام رضا (ع) هم اکنون اعتبارات خود را از طریق شعب مختلف بانک مهر در کشور در میان متقاضیان توزیع می‌کند این در حالی است که در لایحه نسبت به ارتباط صندوق با این بانک غفلت شده است. لازم است در فرآیند اصلاح لایحه این مسئله مورد توجه قرار گیرد.