

شماره چاپ: ۲۸۳

دوره نهم - سال اول

شماره ثبت: ۱۶۸

تاریخ چاپ: ۱۳۹۱/۱۰/۲

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«طرح تأسیس سازمان غیردولتی
جهاد اقتصادی»

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۳۶

دی ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده.....
۲.....	مقدمه.....
۳.....	۱. ارزیابی ماده واحده طرح.....
۷.....	۲. ارزیابی تبصره‌ها.....
۱۰.....	جمع‌بندی و پیشنهاد.....
۱۱.....	منابع و مأخذ.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی»

چکیده

طرح تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی که به کوشش گروهی از نمایندگان محترم مجلس تنظیم شده است تلاش دارد تا سازمانی غیردولتی را با همکاری و مشارکت مردم و کمک و حمایت دولت ایجاد نماید، تا از این طریق برنامه‌های مختلفی را در جهت فعال کردن ظرفیت‌های تولیدی، کیفیت کالا و توانمندسازی فعالان اقتصادی کسب کند، اما این طرح از حیث ساختار سازمانی و حقوقی و اقتصادی دارای اشکال‌های متعددی است که به نظر می‌رسد در نهایت نه تنها اهداف ترسیم شده را حاصل نخواهد کرد، بلکه علاوه بر تحمیل هزینه‌های جدید، منجر به ایجاد نهادی خواهد شد که یا تداخل در کار دولت را به همراه دارد یا دستکم نوعی موازی‌کاری با سایر فعالیت‌ها را در پی خواهد داشت و در نهایت موجب ایجاد مشکل در مدیریت اقتصادی و عدم تحقق شرایط اقتصاد مقاومتی مورد نظر طراحان طرح خواهد شد.

مقدمه

اقتصاد یک کشور جزئی از عناصر متعدد تشکیل‌دهنده یک جامعه نظیر فرهنگ، سیاست، بروکراسی و... است. در چنین سیستمی که هر عنصر به‌شدت با عناصر دیگر بده‌بستان دارد و تصمیم‌گیری در یک حوزه تبعات خاصی در حوزه‌های دیگر دارد (مثلاً یک راهکار اقتصادی بر فرهنگ کشور اثر می‌گذارد و یا یک تغییر سیاسی فرهنگ و اقتصاد را متأثر می‌سازد) راهکارها و سیاست‌ها باید چندوجهی و متناسب با پیچیدگی‌های سیستم باشند. چراکه در غیر این‌صورت باعث خرابی اوضاع و اسفناکی زندگی مردم می‌گردد. نیت خوب چنان‌که با دانش و آگاهی آمیخته گردند می‌توانند نتایج خوب به بار آورند و در غیر این‌صورت باعث اتلاف هزینه و از بین بردن سرمایه‌های مالی و اجتماعی یک کشور می‌شود. ساختارهای اقتصادی موضوعی تخصصی است و در تعامل با سایر عناصر نظام اجتماعی است. از این‌رو آشنایی سیاستگذاران با انواع ساختارهای اقتصادی و نیز وظایفی که از هر ساختار یا نهاد می‌توان انتظار داشت می‌تواند به بهبود تصمیم‌گیری‌ها در مجلس کمک کند. این موضوع در مورد تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی نیز مصداق دارد.

طرح تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی که در قالب ماده واحده و ه تبصره در دستور کار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته است، واجد اشکال‌های فراوان از حیث حقوقی، اقتصادی و ارکان و تشکیلاتی و از حیث آثار مالی مترتب بر اجرای طرح است.



۱. ارزیابی ماده واحده طرح

۱-۱. شخصیت حقوقی سازمان

طرح مذکور با عنوان سازمان غیردولتی، موضوع جهاد اقتصادی را مد نظر دارد. بنابراین لازم است تا ابتدا ویژگی‌ها و ماهیت سازمان‌های غیردولتی روشن شود و سپس همخوانی سازمان مذکور با ماهیت و ویژگی این‌گونه از سازمان‌ها مورد بررسی قرار گیرد. با استفاده از برخی منابع، می‌توان سازمان‌های غیردولتی را تحت ضوابطی به شرح زیر تعریف کرد:

۱-۱-۱. تعریف ارائه شده از سوی شورای اروپا

سازمان‌های غیردولتی جمعیت‌ها، جنبش‌ها یا گروه‌هایی هستند که با استقلال از دولت، بدون قصد منفعت‌طلبی و در جهت دفاع از منافع هم‌چون مسائل شغلی، اجتماعی، فرهنگی، تجاری، علمی، سیاسی، انسان‌دوستانه، مذهبی و... تشکیل شده‌اند.^۱

۱-۱-۲. تعاریف بانک جهانی

بانک جهانی به‌منظور تسهیل قاعده‌مند کردن ارتباط وسیع خویش با سازمان‌های غیردولتی، آنها را در چارچوب‌های خاصی تعریف کرده است که از آن میان می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- سازمانی متشکل از افراد خصوصی است که با اعتقاد به یکسری اصول خاص اجتماعی، فعالیت خویش را در راستای ایجاد توسعه در جوامعی که خدمات

خود را به آن ارائه می‌دهند، هدایت می‌کنند.

- سازمانی با هدف توسعه اجتماعی است که به تقویت مردم کمک می‌کند.

- سازمانی مستقل، دمکراتیک و مردمی است که در جهت تقویت بنیه‌های

اقتصادی و یا اجتماعی گروه‌های حاشیه‌ای فعالیت می‌کند.

- سازمانی متعهد به بررسی علل ریشه‌ای مشکلات است که در جهت بهینه کردن

کیفیت زندگی افراد، خصوصاً فقرا، مستضعفین و افراد حاشیه‌نشین در مناطق شهری و روستایی فعالیت می‌کند.^۱

چنان‌که از تعاریف بالا و نیز از عنوان غیردولتی برمی‌آید یک سازمان غیردولتی

مستقل از ساختار، افراد و عناصر دولتی است و به‌صورت خودجوش توسط مردم

و افرادی که اهداف مشترکی را دنبال می‌کنند تأسیس می‌شود و بعضاً از حمایت‌های مالی دولت برخوردارند.

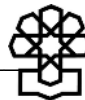
اما طرح پیشنهادی در فراز ماده واحده بیان داشته است که «دولت موظف است

سازمان غیردولتی تأسیس کند». که این حکم در تعارض آشکار با تعاریف فوق و

ماهیت ذاتی سازمان‌های غیردولتی است. ارکان سازمان پیشنهادی نیز که در تبصره

یک ماده واحده آمده است نیز، تأسیس یک سازمان کاملاً دولتی و حاکمیتی را به ذهن متبادر می‌کند.

1. Ibid.



۲-۱. سازمان غیردولتی

همان‌گونه که ذکر شد صدر ماده واحده پیشنهادی مقرر داشته دولت موظف است سازمانی غیردولتی را تأسیس کند. در این خصوص این مسئله وجود دارد که اگر منظور طراحان ایجاد یک سازمان غیردولتی می‌باشد، مکلف نمودن دولت به ایجاد چنین سازمانی نمی‌تواند وجهی داشته باشد و اگر منظور طراحان ایجاد یک سازمان با ماهیت عمومی غیردولتی می‌باشد، لازم است این موضوع تصریح گردد و مشخص شود زیر نظر کدام یک از ارکان دولت و یا حاکمیت است. در غیر این صورت ماهیت و شکل سازمان پیشنهادی با مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی همخوانی نخواهد داشت.

۳-۱. آثار مالی اجرای طرح

ماده واحده طرح بیان می‌دارد: «دولت موظف است سازمان غیردولتی «جهاد اقتصادی» را جهت تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی در کلیه مراکز استان‌ها، شهرستان‌ها و روستاها و مراکز صنعتی و تولیدی تأسیس و مورد حمایت قرار داده و پشتیبانی لازم برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی برای آنها را فراهم آورد». با یک محاسبه ساده می‌توان تخمین زد که حداقل بالغ بر ۳۰ هزار سازمان براساس این طرح ایجاد خواهد شد و تشکیل این سازمان‌ها که عملاً با هزینه دولت ایجاد و اداره خواهد شد، بار مالی بسیار سنگینی را به دولت تحمیل خواهد کرد که این خود در تعارض کامل با اقتصاد مقاومتی است. ضمن اینکه هیچ‌گونه ثمره‌ای بر تشکیل این سازمان‌ها وارد نیست. لذا این طرح از حیث آثار مالی و افزایش هزینه‌های دولت، مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

ازسوی دیگر طرح حاضر ارکان این سازمان را به صورت کلی مشخص کرده است و ارکان این سازمان در سایر نقاطی که تشکیل آن پیش‌بینی شده را و انواده است. به عبارت دیگر به موجب این طرح مشخص نیست ارکان این سازمان در شهرستان‌ها و یا روستاها و سایر نقاط پیش‌بینی شده در طرح چگونه می‌باشد و حتی ارکان پیش‌بینی شده در طرح پیشنهادی مربوط به کدام یک از نقاط مطرح شده می‌باشد که به نظر می‌رسد مربوط به سازمان مرکزی باشد و این درحالی است که ماده واحده پیشنهادی اشاره‌ای به تأسیس این سازمان در مرکز نداشته است. در مجموع حوزه‌های زیادی را دربر می‌گیرد که افزایش هزینه‌ها شدت می‌یابد.

همچنین به موجب اصل هفتادوپنجم قانون اساسی طرح‌های قانونی که به افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد، ایجاد یک سازمان در نقاط متعدد و حمایت و پشتیبانی از آن توسط دولت مستلزم هزینه است و به همین جهت نیز طرح دارای بار مالی است. برای رفع ایراد مغایرت طرح با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی طراحان محترم در تبصره «۳» طرح مقرر داشته‌اند: «... تنخواه آغاز عملیات از صندوق توسعه ملی به عنوان تسهیلات تأمین خواهد شد». این درحالی است که اولاً به موجب سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه جهات استفاده از صندوق توسعه ملی مشخص شده است و در همین راستا بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه، مصارف صندوق را مشخص کرده است و ایجاد چنین سازمانی در قالب موارد مقرر در سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه و مصارف بند «ط» ماده (۸۴) قانون برنامه پنجم توسعه قرار ندارد و همچنین تبصره «۲» بند «ط» ماده قانون برنامه پنجم



توسعه اعطای تسهیلات صندوق توسعه ملی فقط به صورت ارزی است و سرمایه‌گذاران استفاده‌کننده از این تسهیلات اجازه تبدیل ارز به ریال در بازار داخلی را ندارند. بنابراین نمی‌توان از منابع صندوق توسعه در راستای ایجاد چنین سازمانی استفاده کرد و چنین امری مغایر سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه است.

ثانیاً موارد استفاده از منابع صندوق توسعه ملی در چارچوب قانون برنامه در قانون بودجه سالیانه مشخص شده است و نسبت به آن تعیین تکلیف شده است و لذا نمی‌توان هزینه جدیدی را نسبت به محل مزبور پیش‌بینی کرد.

بنابراین با توجه به مطالب پیش‌گفته ایراد طرح حاضر مبنی بر مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی کماکان بر جای خود باقی است.

۲. ارزیابی تبصره‌ها

۲-۱. تبصره «۱» - طرح پیشنهادی ارکان سازمان جهاد اقتصادی را بیان کرده است. نکته اولی که در این خصوص وجود دارد این است که مشخص نیست این تبصره قصد دارد ارکان این سازمان را معرفی نماید و یا اعضای این سازمان را. به عنوان نمونه مشخص نیست بندهای «۱» الی «۳» تحت عنوان چه ارکانی قلمداد می‌گردند؟ آیا نمایندگان رهبری، دولت و فرماندهی بسیج هرکدام یک رکن محسوب می‌گردند؟

۲-۲. بند «۴» تبصره «۱» - شورای مرکزی متشکل از هشت نفر را به عنوان یکی از ارکان سازمان مقرر نموده که نمایندگان رهبری، دولت و بسیج با حق رأی در شورای مزبور عضو می‌باشند. اما ابهام مشخصی که در خصوص این بند وجود دارد

این است که مشخص ننموده بقیه اعضای شورای مرکزی چه کسانی هستند و یا چگونه انتخاب می‌شوند.

۲-۳. بند «۵» تبصره «۱» - «مجمع عمومی معتمدین استان‌ها (نمایندگان استان‌ها)» را یکی دیگر از ارکان سازمان مزبور برشمرده است، درحالی که هیچ‌گونه اشاره‌ای به نحوه انتخاب این معتمدین و نمایندگان استان‌ها ننموده است و مشخص نیست نمایندگان چه افراد و یا مقاماتی می‌باشند.

۲-۴. تبصره «۲» - تبصره «۲» ماده واحده طرح، اهداف سازمان جهاد اقتصادی را در قالب ۷ بند بیان داشته است، درحالی که به نظر می‌رسد موارد ذکر شده از جنس مأموریت و وظایف است نه اهداف. وظایف و مأموریت‌های در نظر گرفته شده برای این سازمان فارغ از دولتی بودن یا غیردولتی بودن آن، نه تنها از عهده یک سازمان، بلکه از سوی هیچ نهاد دیگری به تنهایی حاصل نمی‌شود، چراکه وظایف بیان شده نیازمند یک نظام اقتصادی متشکل از تمام نهادهای دولتی و غیردولتی و خصوصی و در قالب راهبردهای کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت و با استفاده از نظرات و دیدگاه‌های صاحب‌نظران و اندیشمندان حوزه اقتصاد است. بنابراین کاملاً پیداست که انتظار برآوردن چنین اهدافی را از یک سازمان غیردولتی و حتی دولتی نمی‌توان داشت و این امر ساده‌انگاری است.

از سوی دیگر هرچند این تبصره تلاش کرده تا اهداف سازمان جهاد اقتصادی را بیان نماید، لکن اهداف مورد نظر از هیچ‌گونه چارچوب مشخص و دقیقی برخوردار نمی‌باشند. به‌عنوان نمونه بند «۱» این تبصره «تهیه برنامه‌ها و طرح‌های ویژه برای



پیشبرد اقتصاد مقاومتی» را یکی از اهداف سازمان برشمرد، بدون اینکه پیشتر تعریفی از «اقتصاد مقاومتی» ارائه دهد.

همچنین برخی از اهداف پیشنهادی جهت سازمان مزبور نظیر بند «۷» تبصره فوق مبنی بر «تأمین مالی برای فعالیتهای اقتصادی در چارچوب مدیریت مالی کارآمد و بدون واسطه‌های غیرکارآمد» مستلزم هزینه می‌باشد بدون اینکه محل تأمین آن مشخص گردیده باشد و لذا این موضوع نیز مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی تلقی می‌شود.

۲-۵. به موجب تبصره «۳» ماده واحده پیشنهادی بودجه سازمان از طریق فعالیتهای اقتصادی مرتبط تأمین خواهد شد و تنخواه آغاز عملیات از صندوق توسعه ملی به عنوان تسهیلات تأمین خواهد شد. نکته‌ای که در رابطه با این تبصره وجود دارد این است که طرح حاضر هیچ‌گونه اشاره‌ای به صلاحیت انجام فعالیتهای اقتصادی توسط سازمان مزبور ننموده است. بنابراین قسمت نخست تبصره مزبور واجد ابهام می‌باشد. در رابطه با قسمت اخیر تبصره مزبور نیز پیشتر توضیح داده شد.

۲-۶. به موجب تبصره «۴» طرح پیشنهادی آیین‌نامه اجرایی این قانون توسط شورای مرکزی با حضور نمایندگان رهبری، دولت و بسیج تنظیم می‌گردد. در رابطه با تبصره مذکور این مسئله وجود دارد که به موجب اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی حق وضع آیین‌نامه صرفاً به وزرا و هیئت‌وزیران اختصاص داده شده است و لذا اعطای حق وضع آیین‌نامه به شورای مرکزی سازمان جهاد اقتصادی مغایر اصل مزبور می‌باشد.

جمع‌بندی و پیشنهاد

طرح پیشنهادی به لحاظ شکلی و محتوایی واجد اشکالات فراوان است و نه تنها اهداف طراحان طرح را تأمین نمی‌کند، بلکه به جهت گستره تشکیلات و بوروکراسی که به وجود می‌آورد و به جهت آثار مالی فراوانی که دارد بر مشکلات فعلی خواهد افزود. در حال حاضر بوروکراسی در کشور خود مانعی در راه توسعه اقتصادی قلمداد می‌شود. تجارب کشورهای که در مسیر رشد و توسعه اقتصادی گام برداشته‌اند نیز مؤید این امر است که مهار بوروکراسی و اصلاح آن در جهت تبدیل شدن به یک بوروکراسی توسعه‌یافته از الزامات توسعه و پیشرفت کشورها محسوب می‌شود. تشکیلات تبیین شده برای سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی هم با ماهیت غیردولتی آن و هم با توسعه اقتصادی در تعارض است.

با توجه به اهداف کلی که برای سازمان تعیین شده است، مشخص نیست تا چه حد در دستیابی به اهداف مورد نظر کارآیی داشته باشد.

همچنین طرح حاضر از چارچوب حقوقی دقیقی برخوردار نبوده و واجد ابهامات فراوانی می‌باشد.

در شرایطی که کشور با حجم انبوه تحریم‌های اقتصادی مواجه و نیازمند مدیریت منابع مالی است، استفاده از نظرات صاحب‌نظران و کارشناسان حوزه اقتصادی، مدیریتی و سایر تخصص‌های مرتبط جهت حل مشکلات مالی کشور یک ضرورت محتم و اجتناب‌ناپذیر است، موضوعی که به نظر می‌رسد در تنظیم این طرح به هیچ عنوان مورد نظر نبوده و در یک فضای انتزاعی تنظیم شده است.

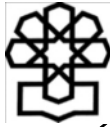


درمجموع با توجه به موارد ذکر شده و با توجه به آنکه در شرایط فعلی کشور، منابع باید با دقت بالایی اختصاص یابند، سازمان مذکور هزینه زیادی را به بودجه دولت تحمیل خواهد کرد و از طرف دیگر به نظر می‌رسد که هزینه‌های تأسیس سازمانی جدید که سازوکار دستیابی به اهداف در آن به روشنی مشخص نیست، بیش از فایده‌های آن باشد و از این رو مناسب است که با کلیات طرح مخالفت شود.

منابع و مأخذ

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

2. www.pajoohe.com



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۳۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تأسیس سازمان غیردولتی جهاد اقتصادی»

نام دفا تر: مطالعات اقتصادی (گروه بازرگانی)، مطالعات برنامه و بودجه، مطالعات حقوقی
تهیه و تدوین کنندگان: فتح‌اله تار ی (دفتر اقتصاد)، فضل‌اله زارع‌پور و محمدرضا مالکی
(دفتر برنامه و بودجه)، سیدمجتبی حسینی‌پور اردکانی (دفتر حقوقی)
مدیر مطالعه: —

ناظر علمی: محمدرضا سیدنورانی
متقاضی: کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل
چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی
همکاران: —

همکاران خارج از مرکز: —
اظهار نظر کنندگان خارج از مرکز: —
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. جهاد اقتصادی
۲. سازمان غیردولتی
۳. اقتصاد مقاومتی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۳۹۱/۹/۱۱

تاریخ خاتمه مطالعه: ۱۳۹۱/۱۰/۱۷

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۱۸