



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

مخصوص صحن علنی

مشخصات لایحه

دوره یازدهم - سال دوم

شماره ثبت:

۱۴۲

شماره چاپ:

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های
اقتصادی

دفتر: مطالعات اقتصادی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۲۰۱۷۵۰۱-۱

تاریخ انتشار:

۱۴۰۱/۱/۲۲



به نام خدا

اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه اصلاح تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی
مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)»

مقدمه

ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، به صندوق توسعه ملی تکلیف می‌کند که در هر سال، ۲۰ درصد منابع ورودی صندوق را به صورت ریالی در بانک‌های عامل سپرده‌گذاری کند تا ۱۰ درصد آن، صرفاً پرداخت تسهیلات به بخش‌های آب، کشاورزی، صنایع تبدیلی و تکمیلی، منابع طبیعی و محیط زیست و صادرات محصولات کشاورزی و ۱۰ واحد درصد دیگر صرف پرداخت تسهیلات به بخش‌های صنعت، معدن، گردشگری و صادرات کالاهای صنعتی و معدنی به‌استثنای بخش ساخت مسکن شود. تبصره «۱» بند «ب» ماده مذکور،^۱ دو دسته از اقشار را در اولویت دریافت این تسهیلات قرار داده است:

۱. ۵ درصد از منابع این ماده به کسانی تعلق می‌یابد که کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط معرفی نمایند.

۲. ۱۵ درصد از منابع این ماده به طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر تخصیص می‌یابد.

دولت در این لایحه پیشنهاد اضافه کردن عباراتی به انتهای این تبصره در راستای تفصیل و توضیح طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر کرده است.

متن ماده‌واحد لایحه بدین شرح است:

در انتهای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) عبارت «طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر» به عبارت «طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به ایثارگران و شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سهام آنها متعلق به ایثارگران می‌باشد منوط به اینکه سهم ایثارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) نشود» اصلاح می‌شود.

کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات در گزارش خود ضمن تکرار متن لایحه دولت (البته با اصلاحات ویرایشی جزئی) جمله‌ای را نیز به انتهای متن لایحه اضافه کرده است.

۱. تبصره «۱» - پنج درصد (۵٪) از منابع این ماده با سیاستگذاری شورای عالی اشتغال و با معرفی کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی و سایر دستگاه‌های اجرایی مرتبط جهت پرداخت تسهیلات اشتغال‌زایی و کمک به توسعه کسب‌وکارهای خرد، کوچک و متوسط تخصیص می‌یابد و بانک‌های عامل مکلفند علاوه بر منابع مذکور، حداکثر تا یک برابر آن را از محل منابع داخلی پرداخت کنند. بانک عامل مجاز است با اخذ تعهد محضری پرداخت مبلغ نقدی هدفمندی یارانه‌ها را به‌عنوان ضمانت بپذیرد و همچنین پانزده درصد (۱۵٪) از منابع مذکور به طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر اختصاص می‌یابد.

متن اصلاحی گزارش کمیسیون در خصوص ماده واحد لایحه بدین شرح است:

ماده واحد- در انتهای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) عبارت «و همچنین پانزده درصد از منابع مذکور به طرح‌های مربوط به افراد ایتارگر اختصاص می‌یابد». به این شرح اصلاح می‌شود: «و همچنین پانزده درصد از منابع مذکور به طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به ایتارگران و شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سهام آنها متعلق به ایتارگران می‌باشد مشروط به اینکه سهم ایتارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد نشود، اختصاص می‌یابد. در صورت مشارکت افراد ایتارگر با اشخاص غیر ایتارگر به صورت حقیقی، فقط سهم ایتارگران مشمول استفاده از این منابع است».

تبیین اصلاحات لایحه و گزارش کمیسیون

ذیل این تبصره که در ارتباط با تسهیلات ایتارگران است، حاوی اشکال‌ها و ابهام‌هایی بوده است. تصریح واژه «افراد»، اختصاص این تسهیلات را صرفاً به اشخاص حقیقی ایتارگر محدود کرده است و شرکت‌های با سهام‌داری ایتارگران (حتی ۱۰۰ درصد) از مزیت‌های این قانون بی‌بهره بوده‌اند. از سوی دیگر استفاده از واژه «مربوط به» این سؤال را ایجاد می‌کند که آیا ارتباط ایتارگر با طرح، لزوماً باید ارتباط مالکیتی باشد؟ آیا طرح‌هایی که پیمانکار آن ایتارگر است شامل این اولویت‌بندی نیست؟ لایحه «اصلاح تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» درصدد رفع اشکال و ابهام فوق‌الذکر از قانون مزبور است.

درواقع در پاسخ به اشکال و ابهام فوق، لایحه تقدیمی، اولاً با جایگزینی واژه «متعلق» به جای «مربوط»، ایتارگران مخاطب قانون را محدود به مالکان طرح‌های سرمایه‌گذاری نموده است و ثانیاً با افزودن جمله «شرکت‌هایی که بیش از ...» شمول مخاطبان این قانون را به شرکت‌ها و اشخاص حقوقی که سهام‌داران آنها ایتارگر هستند، نیز توسعه داده است. کمیسیون نیز ضمن حفظ این اصلاحات عبارت «در صورت مشارکت افراد ایتارگر با اشخاص غیر ایتارگر به صورت حقیقی، فقط سهم ایتارگران مشمول استفاده از این منابع است» را به انتهای تبصره اضافه کرده است که خود واجد ابهاماتی است. اولاً مشخص نیست منظور از «به صورت حقیقی» در «مشارکت افراد ایتارگر با اشخاص غیر ایتارگر به صورت حقیقی» چیست. به عبارت دیگر با توجه به این «به صورت حقیقی» وصف نوع مشارکت است، مشارکت به صورت حقیقی ابهام دارد و مشخص نیست این وصف چه اقسامی از مشارکت را از دایره مشارکت خارج می‌کند. عبارت «فقط سهم ایتارگران مشمول استفاده از این منابع است» نیز دارای ابهام است. به عبارت دیگر در صورت احراز شرایط تسهیلات‌دهی، در این حالت تسهیلات به شرکتی داده می‌شود که ایتارگر در آن سهم بیش از ۵۰ درصد دارد؛ حال مشخص نیست مشمول شدن سهم ایتارگران از تسهیلات اعطایی به چه معناست.

سایر ابهام‌ها و اشکال‌های لایحه و گزارش کمیسیون

اشکال‌ها و ابهام‌ها به تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق محدود به مواردی که تاکنون از آن سخن به میان آمده مربوط نمی‌شود و تبصره مذکور واجد ابهام‌ها و اشکال‌های دیگری نیز بوده که لایحه و به تبع آن گزارش کمیسیون نسبت به اصلاح آنها

اقدامی نکرده است و لذا پیشنهاد می‌شود نمایندگان محترم مجلس گزارش مزبور را به کمیسیون ارجاع دهند تا این ابهام‌ها و اشکال‌ها رفع شود.

۱. نصاب مالکیت اشخاص حقیقی ایثارگر در خصوص طرح‌های سرمایه‌گذاری چیست؟ عبارت «طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به ایثارگران» هم می‌تواند شامل طرح‌هایی باشد که ۵۰ درصد آنها متعلق به ایثارگران است و هم شامل طرح‌هایی که ۱۰ درصد آنها در مالکیت افراد ایثارگر است. یعنی علی‌رغم اینکه در متن گزارش در تعیین مصداق نوع رابطه رفع ابهام و آن را منحصر در رابطه مالکیتی کرده است، اما هنوز نصاب مالکیت تعیین نشده و محل ابهام است. لذا با توجه به این ابهام، مغایر بند «۱۳» سیاست‌های کلی نظام اداری و بند «۹» سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری به نظر می‌رسد.

۲. در صورتی که تقاضای کافی در یک بازه زمانی از سوی ایثارگران وجود نداشت تکلیف ۱۵ درصد از منابع مذکور چیست؟ در صورتی که در طول سال چنین تقاضایی به بانک مراجعه نکرد یا تکمیل مدارک نکرد، آیا بانک باید تا پایان سال منتظر مراجعه افراد ایثارگر بماند؟ اگر این منابع به صندوق بازگردانده شد می‌تواند در همان سال مالی، صرف افرادی غیر از مشمولان تبصره «۱» گردد؟ ۳. اگر تعداد ایثارگران متقاضی دریافت تسهیلات (میزان تسهیلات درخواستی) بیشتر از ۱۵ درصد منابع این ماده بود، چه نهادی (بنیاد شهید و امور ایثارگران یا بانک عامل) و با چه معیاری باید نسبت به اولویتبندی آنها اقدام نماید؟ در عمل بنیاد شهید افراد ایثارگر را برای دریافت تسهیلات معرفی می‌کند و قاعداً اولویتبندی توسط آن بنیاد صورت می‌گیرد، اما مشخص نیست براساس چه الگویی این اولویتبندی صورت می‌گیرد. موضوع قابل توجه آنکه اولویتبندی برخورداری افراد از منابع بیت‌المال که در صلاحیت قانون یا آیین‌نامه است به رویه‌ها واگذار شده است و طبعاً شفافیت و ثبات لازم را نخواهد داشت.

۴. این اقدام محتمل است که برای دریافت تسهیلات ارزان، سهام شرکت‌ها به صورت موقت به ایثارگران واگذار شود یا پس از واگذاری به ایثارگران از آنها وکالت بلاعزل گرفته شود. ماده (۵۲) تنبیهی برای این رفتار در نظر نگرفته است و در این شرایط بهینه است که شرکت‌ها سهام خود را با اخذ وکالت‌نامه به افراد ایثارگر واگذار کنند و خود را مشمول مزیت‌های این ماده قانونی قرار دهند. ۵. در قانون مسئله مبلغ هر فقره تسهیلات، نرخ سود، تضامین و سایر موارد حائز اهمیت در دریافت تسهیلات تعیین تکلیف نشده است. در حال حاضر صندوق توسعه ملی در قرارداد سپرده‌گذاری که با بانک عامل منعقد می‌کند با توجه به نوع طرح و منطقه محل اجرای آن، نرخ سود تسهیلات را تعیین می‌کند.

جمع‌بندی و احکام پیشنهادی تکمیلی

لایحه تقدیمی از سوی دولت و مصوبه کمیسیون محترم برنامه، بودجه و محاسبات، در صدد رفع یک ابهام و یک اشکال از تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) است در حالی که تبصره فوق‌الذکر واجد ابهام‌ها و اشکال‌های به مراتب مهم‌تری نیز هست که لایحه و گزارش کمیسیون نسبت بدان‌ها ساکت است و لذا با توجه به اهمیت بالاتر این ابهام‌ها و اشکال‌ها، پیشنهاد می‌شود گزارش به کمیسیون ارجاع شده و این اشکالات مرتفع شود.

در این راستا پیشنهاد می‌شود برای طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به ایثارگران نیز همچون اشخاص حقوقی نصاب مالکیت تعیین شود (اشکال اول)، علاوه بر این ضمن تعیین سقف زمانی برای تسهیلات ایثارگران و اشتغال‌زایی (اشکال

دوم) لازم است بنیاد شهید و امور ایثارگران معرفی کننده افراد ایثارگر به بانک‌های عامل با معیارهای مشخصی که در آیین‌نامه تعیین می‌گردد، باشد (اشکال سوم). همچنین در راستای ایجاد ضمانت اجرا، برای متخلفان جریمه تعریف شود (اشکال چهارم). سایر عوامل مهم و غیرقابل واگذاری به رویه‌ها باید در آیین‌نامه اجرایی این ماده با تصویب هیئت وزیران، تعیین تکلیف شود.

در این راستا احکام قانونی زیر در قالب اصلاح و الحاق به ماده (۵۲) قانون الحاق (۲) با رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی پیشنهاد می‌شود:

۱. اصلاح ذیل تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲)

با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران، ۱۵ درصد از منابع این ماده به طرح‌های سرمایه‌گذاری که صد درصد (۱۰۰٪) مالکیت آن متعلق به اشخاص حقیقی ایثارگر یا شرکت‌های با سهام‌داری مؤثر ایثارگران (بیش از پنجاه درصد (۵۰٪)) است اختصاص می‌یابد، منوط به اینکه سهم ایثارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) نشود. سهام ایثارگرانی که با وکالت به فرد غیرایثارگر توکیل شده است در حکم سهام متعلق به فرد غیرایثارگر خواهد بود و در هر صورت اگر تخلف دریافت‌کنندگان تسهیلات (اعم از واگذاری با وکالت یا کاهش سهم ایثارگر) کشف شود، نرخ سود تسهیلات دریافتی از زمان دریافت با ۱/۵ برابر نرخ سود تسهیلات مصوب شورای پول و اعتبار محاسبه و از متقاضی دریافت خواهد شد.

۲. الحاق یک تبصره به ماده (۵۲)

«سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر میزان نرخ سود، وثائق و تضامین مورد نیاز، معیارهای اولویت‌بندی مشمولان و نحوه شناسایی متخلفان موضوع تبصره «۱» بند «ب» این ماده را ظرف مدت ۳ ماه از ابلاغ این قانون، به تصویب هیئت وزیران برساند.»

شایان ذکر است که به استناد ماده (۱۲۲) قانون برنامه ششم توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و اصلاحات و الحاقات بعدی آن در حکم قانون برنامه بوده و اصلاح آنها منوط به رأی دوسوم نمایندگان محترم است.

جدول نظرات مرکز پژوهش‌های مجلس

ماده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون
ماده واحده				✓

ماده واحده	موافق	مخالف	موافق به شرط اصلاح	ارجاع به کمیسیون	اظهار نظر کارشناسی	متن اصلاحی
در انتهای تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) عبارت «و همچنین پانزده درصد از منابع مذکور به طرح‌های مربوط به افراد ایثارگر اختصاص می‌یابد». به این شرح اصلاح می‌شود: «و همچنین پانزده درصد از منابع مذکور به طرح‌های سرمایه‌گذاری متعلق به ایثارگران و شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد سهام آنها متعلق به ایثارگران می‌باشد مشروط به اینکه سهم ایثارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد نشود، اختصاص می‌یابد. در صورت مشارکت افراد ایثارگر با اشخاص غیرایثارگر به صورت حقیقی، فقط سهم ایثارگران مشمول استفاده از این منابع است».				✓	با توجه به ابهام‌های متعدد تبصره مزبور و عدم توجه به آنها در گزارش کمیسیون که به آنها اشاره شد، به نظر می‌رسد حکم مزبور در اجرا با اشکالات متعددی روبه‌رو شود.	<p>اصلاح ذیل تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵۲)</p> <p>با معرفی بنیاد شهید و امور ایثارگران، ۱۵ درصد از منابع این ماده به طرح‌های سرمایه‌گذاری که صد درصد (۱۰۰٪) مالکیت آن متعلق به اشخاص حقیقی ایثارگر یا شرکت‌های با سهام‌داری مؤثر ایثارگران (بیش از پنجاه درصد (۵۰٪)) است اختصاص می‌یابد، منوط به اینکه سهم ایثارگران تا پایان دوره بازپرداخت تسهیلات کمتر از پنجاه درصد (۵۰٪) نشود. سهم ایثارگرانی که با وکالت به فرد غیرایثارگر توكیل شده است در حکم سهام متعلق به فرد غیرایثارگر خواهد بود و در هر صورت اگر تخلف دریافت‌کنندگان تسهیلات (اعم از واگذاری با وکالت یا کاهش سهم ایثارگر) کشف شود، نرخ سود تسهیلات دریافتی از زمان دریافت با ۱/۵ برابر نرخ سود تسهیلات مصوب شورای پول و اعتبار محاسبه و از متقاضی دریافت خواهد شد.</p>
					در راستای رفع ابهام از شرایط دریافت تسهیلات موضوع این تبصره و اولویت‌بندی اشخاص مشمول تدوین آیین‌نامه که در آن شرایط دریافت تسهیلات و شناسایی و جریمه متخلفین بیان شده، پیشنهاد می‌شود.	<p>الحاق یک تبصره به ماده (۵۲)</p> <p>«سازمان برنامه و بودجه کشور با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است آیین‌نامه اجرایی این ماده مشتمل بر میزان نرخ سود، وثائق و تضامین مورد نیاز، معیارهای اولویت‌بندی مشمولان و نحوه شناسایی متخلفان موضوع تبصره «۱» بند «ب» این ماده را ظرف مدت ۳ ماه از ابلاغ این قانون، به تصویب هیئت وزیران برساند».</p>